

UMRAH PRESS

# BUKU AJAR SISTEM POLITIK INDONESIA



BUKU AJAR  
SISTEM POLITIK INDONESIA



Oleh

Adji Suradji Muhammad

UNIVERSITAS MARITIM RAJA ALI HAJI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

2014

## **SEKAPUR SIRIH**

*Alhamdulillah*, akhirnya buku ajar tentang “Sistem Politik Indonesia” dapat terselesaikan dengan segala keterbatasannya. Kami menyadari bahwa buku “kecil” ini tidak ada harganya dibanding dengan karya-karya besar lainnya. Namun demikian kami patut berbangga karena telah mampu menyelesaikan buku ajar mata kuliah “Sistem Politik Indonesia” pertama kalinya di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji. Penyusunan dan pembuatan buku ajar ini semata-mata didorong oleh kondisi dimana mahasiswa kesulitan untuk mencari buku-buku literasi yang dapat menunjang perkuliahan. Dengan diterbitkannya buku ajar ini maka kami berharap dapat membantu mahasiswa dalam memperdalam materi Sistem Politik Indonesia.

Buku ajar ini terdiri dari (tujuh) bagian dimana bagian-bagian tersebut merupakan pemadatan dan pemantapan dari sub-sub pokok bahasan selama perkuliahan. Bahasa yang digunakan dalam buku ini juga relative lugas sehingga diharapkan mahasiswa dapat dengan mudah memahami. Disamping itu buku ajar ini juga menyajikan pengayaan materi dengan memberikan beberapa esai sehingga diharapkan mahasiswa dapat menemukan kejadian-kejadian yang aktual dengan berpikir kritis atas peristiwa politik yang sedang terjadi.

Kami menyadari dengan penuh bahwa buku ajar ini masih terdapat kekurangan dan kelemahan sehingga kritik dan saran yang membangun dalam menyempurnakan buku ajar ini sangat diharapkan.

Tanjungpinang, November 2014

Adji Suradji Muhammad

## DAFTAR ISI

	Hal.
Kata pengantar	i
Daftar Isi	ii
<b>BAB I SISTEM POLITIK DI INDONESIA</b>	<b>1</b>
<b>A. Akar Sejarah Timbulnya Sistem Politik .....</b>	<b>1</b>
1. Etimologi dan Terminologi sistem.....	1
2. Etimologi dan Terminologi Politik.....	4
3. Etimologi dan Terminologi Sistem Politik.....	6
4. Tipe, variabel, fungsi dan sifat sistem politik.....	18
<b>B. Pengertian Sistem Politik Indonesia .....</b>	<b>28</b>
<b>C. Ruang Lingkup Sistem Politik Indonesia.....</b>	<b>31</b>
1. Ruang Lingkup Internal dan Eksternal Sistem Politik Indonesia.....	31
2. Supra Struktur dan Infra Struktur Politik di Indonesia.....	33
<b>D. Sejarah Sistem Politik Indonesia.....</b>	<b>38</b>
1. Sebelum kemerdekaan.....	38
2. Proklamasi.....	39
3. Orde Lama .....	39
4. Orde Baru .....	46
5. Orde Reformasi.....	48
<b>BAB II SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA PASCA AMANDEMEN</b>	
UUD 1945	56
<b>A. Sistem Pemerintahan</b>	<b>56</b>
1. Sistem Pemerintahan Parlementer.....	58
2. Sistem Pemerintahan Presidensial.....	63
3. Sistem Pemerintahan Campuran.....	70

<b>BAB III SISTEM DEMOKRASI INDONESIA</b>	<b>73</b>
<b>A. Pengertian Demokrasi</b>	<b>73</b>
1. Demokrasi.....	73
2. Demokratisasi.....	74
<b>B. Macam-Macam Demokratisasi</b>	<b>75</b>
1. Demokrasi Langsung (Direct Democracy).....	76
2. Demokrasi Tidak Langsung (Indirect Democracy).....	76
<b>C. Prinsip-Prinsip Demokrasi</b> .....	<b>78</b>
<b>D. Pelaksanaan Demokrasi Di Indonesia</b> .....	<b>81</b>
1. Aspek Material .....	81
2. Aspek Formal .....	82
<b>E. Sejarah Perkembangan Demokrasi Di Indonesia</b> .....	<b>86</b>
1. Unjuk Rasa Sebelum Reformasi .....	86
2. Unjuk Rasa Setelah Reformasi .....	88
<b>BAB IV BUDAYA POLITIK DI INDONESIA</b>	<b>91</b>
<b>A. Pengertian Budaya Politik Di Indonesia</b> .....	<b>91</b>
1. Etimologi Budaya .....	91
2. Terminologi Budaya Politik .....	91
3. Manusia Sebagai Intan Politik .....	93
<b>B. Macam-Macam Budaya Politik</b> .....	<b>95</b>
1. Budaya Politik Pavokial .....	96
2. Budaya Politik Subjek .....	96
3. Budaya Politik Partisipan .....	96
<b>C. Sejarah Budaya Politik</b> .....	<b>96</b>
1. Era Demokrasi Parlementer (1945-1950) .....	97
2. Era Demokrasi Terpimpin (5 Juli , 1959-1965) .....	97
3. Era Demokrasi Pancasila (1966-1998) .....	97
4. Era Reformasi (1998-Sekarang) .....	98
<b>D. Budaya Politik Di Indonesia</b> .....	<b>98</b>
1. Hierarki yang Tegar .....	98
2. Kecenderungan Patrimonialistik .....	100

BAB V SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA	103
A. Konsep Pemilihan Umum .....	103
1. Definisi Pemilihan Umum .....	103
2. Tujuan Pemilihan Umum .....	105
3. Fungsi Pemilihan Umum .....	108
B. Sistem Pemilihan Umum .....	109
1. Sistem Distrik .....	111
2. Sistem Perwakilan Berimbang (Proporsional) .....	115
C. Lembaga Pemilihan Umum .....	120
1. Terminologi .....	120
2. Komisi Pemilihan Umum .....	121
D. Sistem Pemilihan Di Indonesia .....	124
1. Pemilu Anggota DPR , DPD , DPRD .....	124
2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden .....	126
3. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	127
BAB VI PARTAI POLITIK DI INDONESIA	129
A. Definisi Partai Politik .....	129
B. Sistem Kepartaian Di Indonesia .....	135
BAB VII POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA	141
A. Politik Lokal dan Otonomi Daerah.....	141
1. Latar Historis Politik Lokal Dan Otonomi Daerah .....	142
2. Latar Historis Otonomi dan Desentralisasi Masa Kolonial Belanda .....	143
3. Otonomi Daerah Pada Masa Republik .....	145
4. Otonomi Daerah pada masa Orde Pemerintahan Otokratik (1960-1990-an) .....	147
5. Otonomi Masa Reformasi .....	149
<b>B. Relasi Politik Lokal Dan Nasional Dalam Otonomi Daerah .....</b>	<b>150</b>

Daftar Pustaka

Biodata Penulis

**SAMBUTAN WAKIL REKTOR BIDANG AKADEMIK, KEMAHASISWAAN,  
DAN KERJASAMA UNIVERSITAS MARITIM RAJA ALI HAJI**

*Bismillahirrahmaniirahim,*

Pengembangan budaya akademik dan pembudayaan kegiatan baca tulis bagi sivitas akademika merupakan salah satu prinsip penyelenggaraan Pendidikan Tinggi. Bahkan kemapanan budaya akademik menjadi penciri utama status keunggulan universitas sebagai pusat pengembangan peradaban. Karena itu kebesaran sebuah universitas sejatinya ditentukan oleh karya dosen-dosennya sebagai ujung tombak transformasi akademik melalui kegiatan pendidikan/pengajaran, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat atau lebih dikenal sebagai Tri Dharma Perguruan Tinggi. Universitas akan layu tanpa karya para sivitas akademikanya.

Pasal 12, Ayat (3) Undang-Undang RI No 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi menegaskan bahwa “*Dosen secara perseorangan atau berkelompok **wajib menulis buku ajar atau buku teks, yang diterbitkan oleh Perguruan Tinggi dan/atau publikasi ilmiah sebagai salah satu sumber belajar dan untuk pengembangan budaya akademik serta pembudayaan kegiatan baca tulis bagi Sivitas Akademika***”. Merujuk pada *Pedoman Operasional Penilaian Angka Kredit Kenaikan Jabatan Fungsional Dosen Ke Lektor Kepala Dan Guru Besar* (Dikti, 2009), Buku ajar adalah buku pegangan untuk suatu matakuliah yang ditulis dan disusun oleh pakar bidang terkait dan memenuhi kaidah buku teks serta diterbitkan secara resmi dan disebarluaskan”.

Pada tataran implementatif yang terkait dengan Beban Kerja Dosen (BKD), kegiatan pengembangan bahan pengajaran harus lah mempertimbangkan azas kepatutan yaitu satu buku per tahun (lihat Pedoman Beban Kerja Dosen dan Evaluasi Pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2010). Disamping kewajiban profesi, menulis dan menerbitkan buku ajar memberikan sejumlah manfaat, antara lain untuk promosi kepangkatan dan jabatan fungsional, aktualisasi diri, serta menghasilkan *passive income*.

Menyadari hal itu, Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH) menyambut baik dan mengucapkan tahniah kepada para Dosen yang telah berhasil menulis buku

ajar pada tahun ini. Semoga karya ini mampu menggugah dan menginspirasi dosen-dosen UMRAH yang lain untuk melahirkan buku ajar, paling tidak *Satu Buku Ajar Sebelum Anda Purna Tugas dari Kampus Raja Ali Haji (RAH)*. Kuncinya sudah diwariskan oleh RAH dua puluh abad yang lalu, “*Belajar dan Bertanya Tiada lah jemu*”. Menulis Buku Ajar itu MuDaH= Mulai lah Dari Hati!

***Akhirat itu terlalu nyata***

***Kepada hati yang tidak buta.***

Wassalam dan Maaf @Prof. Dr. Firdaus L.N., M.Si

Tanjungpinang, 30 Desember 2014



# BAB I

## SISTEM POLITIK DI INDONESIA

### **Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami pengertian sistem politik Indonesia, ruang lingkup serta sejarah sistem politik

### **Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Akar sejarah timbulnya sistem politik
2. Pengertian Sistem Politik Indonesia
3. Ruang Lingkup Sistem Politik Indonesia
4. Sejarah Sistem Politik Indonesia

## **A. Akar Sejarah Timbulnya Sistem Politik**

### **1. Etimologi dan Terminologi Sistem**

Sistem politik berasal dari dua suku kata yaitu sistem dan politik. Secara etimologis (sudut pandang asal-usul kata), kata **sistem** menurut Kamus besar bahasa Indonesia (KKBI), didefinisikan sebagai “perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas”.

Menurut "Webster's New Collegiate Dictionary" seperti dikutip oleh Sukarna (1990) kata 'system' berasal dari kata *syn* dan *histanai* yang artinya "to place together" (menempatkan bersama-sama). Sistem diartikan sebagai "a complex of ideas, principles, etc., forming a coherent whole, as the American system of government"<sup>1</sup> (suatu kompleks gagasan, prinsip dan lain sebagainya, yang membentuk suatu keseluruhan yang berhubung-hubungan, seperti misalnya sistem pemerintahan Amerika).

Almond dan Powell<sup>2</sup>, mengatakan bahwa:

*"system implies the interdependence of parts, and a boundary between it and its environment. By 'interdependence' we mean that when the*

---

<sup>1</sup> Sukarna. (1990). *Sistem Politik*. Bandung: Citra Aditya Baktim

<sup>2</sup> Kantaprawira, Rusadi, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Bandung: PT. Tribisana Karya, 1977.

*characteristics of one part in a system change, all the other parts and the system as a whole are affected."*

Terjemahannya adalah, sistem menunjukkan saling ketergantungan dari bagian-bagian, dan perbatasan antara sistem dengan lingkungannya. Yang dimaksud dengan 'saling ketergantungan' adalah bahwa bila ciri-ciri dari salah satu bagian dalam suatu sistem itu berubah, maka semua bagian yang lain dan sistem itu secara keseluruhan akan terpengaruh.

Berdasarkan etimologi tersebut, sistem merupakan perangkat unsur gagasan, prinsip dan lain sebagainya, yang secara teratur saling berkaitan, saling ketergantungan dari bagian-bagian, dan perbatasan antara sistem dengan lingkungannya sehingga membentuk suatu keseluruhan. Bila ciri-ciri dari salah satu bagian dalam suatu sistem itu berubah, maka semua bagian yang lain dan sistem itu secara keseluruhan akan terpengaruh.

Sistem secara terminologi (definisi) dirumuskan Pamudji<sup>3</sup> sebagai berikut :

“Suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks dan terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh”

Terminologi lain tentang sistem disampaikan Sumantri<sup>4</sup> sebagai berikut :

“Sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidaknya-tidaknya sistem yang sudah terwujud akan mendapat gangguan.”

Terminologi selanjutnya disampaikan oleh Musanef<sup>5</sup>. Menurutnya, sistem adalah :

“Suatu sarana yang menguasai keadaan dan pekerjaan agar dalam menjalankan tugas dapat teratur.”

---

<sup>3</sup> Pamudji, Teori Sistem dan Penerapannya dalam Management, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta 1981

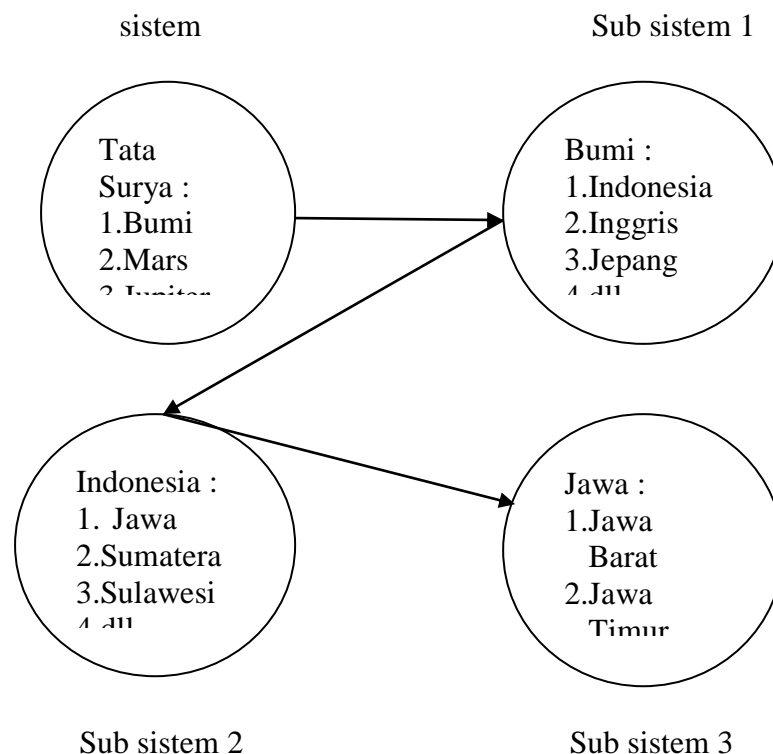
<sup>4</sup> Sri Sumantri, Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara, Tarsito, Bandung, 1976

<sup>5</sup> Musanef, Sistem Pemerintahan di Indonesia, CV Haji Masagung, Jakarta, 1989

Berdasarkan terminologi di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem merupakan sarana yang berfungsi untuk menguasai keadaan dan pekerjaan. Sistem digunakan dengan tujuan agar tugas yang dijalankan dapat berjalan dengan teratur. Sistem terdiri dari bagian-bagian yang terkelompokkan, terpadu, terhimpun dan terorganisir secara kompleks di mana bagian-bagian tersebut saling bekerja sama secara bersama-sama untuk mencapai tujuan. Jika salah satu dari bagian-bagian tersebut rusak, tidak berjalan atau berfungsi sebagaimana mestinya maka dapat menghambat pencapaian tujuan.

Contoh sistem adalah pemerintahan Indonesia. Bagian-bagian dari pemerintahan Indonesia sebagai bagian dari sistem tersebut yaitu komponen-komponen pemerintahan di Indonesia yang secara garis besar terdiri dari lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif.

Bagan 1.1. Gambaran Sistem dan Sub Sistem



Contoh sistem lainnya yaitu sistem pemerintahan berdasar sistem konstitusional. Sistem ini memberikan ketegasan bahwa cara pengendalian

pemerintah dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi, yang dengan sendirinya juga oleh ketentuan-ketentuan dan hukum lain yang merupakan produk konstitusional<sup>6</sup> (Alhaj, 2000:89). Apabila satu komponen pemerintahan tidak berfungsi, artinya melanggar konstitusi maka akan terjadi tidak berfungsinya fungsi pengendali pemerintahan itu sendiri.

**Pendalaman Materi :**

- 1) Berikan 3 contoh sistem dan subsistem disertai dengan bagan
- 2) Jelaskan hubungan system dengan subsistem tersebut beserta penjelasan fungsinya

**2. Etimologi dan Terminologi Politik**

Menurut KKBI, politik adalah (pengetahuan) mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti tentang sistem pemerintahan, dasar pemerintahan).

Kata politik<sup>7</sup> berasal dari kata *polis* (bahasa Yunani), yang artinya negara kota. Namun kemudian dikembangkan dan diturunkan menjadi kata lain seperti *polities* (warga negara), *politikos* (kewarganegaraan atau *civic*), dan *politike tehne* (kemahiran politik), dan *politike epistem* (ilmu politik).

Menurut Alan C. Isaak di dalam bukunya yang berjudul *Scope and Methods of Political Science* (1975), politik sering diartikan sama dengan pemerintahan (*government*), pemerintahan atas dasar hukum (*legal government*), atau negara (*state*). Selain itu politik juga sering diartikan sama dengan kekuasaan (*power*), kewenangan (*authority*) dan atau perselisihan (*conflict*) (Isaak, 1975: 15).

Berdasarkan etimologi di atas politik adalah (pengetahuan) tentang ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti tentang sistem pemerintahan, dasar pemerintahan), kewarganegaraan, kekuasaan, kewenangan dan perselisihan.

Politik secara terminologi dirumuskan Aristoteles<sup>8</sup> sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> Alhaj, dkk. 2001. *Pendidikan Pancasila*. Jakarta: Univeritas Terbuka.

<sup>7</sup> Cholisin (2003) *Dasar-dasar Ilmu Politik* Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

<sup>8</sup> Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010

“Politik dalam pandangan klasik adalah suatu asosiasi warga negara yang berfungsi membicarakan dan menyelenggarakan hal ihwal yang menyangkut kebaikan bersama seluruh anggota masyarakat.”

Terminologi lain tentang politik disampaikan Ramlan Surbakti<sup>9</sup> sebagai berikut :

“Politik adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu.”

Terminologi selanjutnya disampaikan oleh Syahrial Syarbani dkk<sup>10</sup>. Menurutnya, politik adalah :

“Pertama, politik ialah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. Kedua, Politik adalah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Ketiga, politik ialah sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dan masyarakat. Keempat, politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. Kelima, politik sebagai konflik dalam rangka mencari dan atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.”

Politik menurut William Bluhm sebagaimana dikutip oleh Alan C. Isaak adalah "proses sosial yang diikuti oleh kegiatan yang melibatkan permusuhan dan kerjasama dalam menjalankan kekuasaan, dan mencapai puncaknya pada pembuatan keputusan bagi suatu kelompok"<sup>11</sup>. Max Weber mengartikan politik sebagai "usaha untuk membagi kekuasaan atau usaha untuk mempengaruhi distribusi kekuasaan, baik di antara negara-negara ataupun di antara kelompok-kelompok yang ada di dalam negara"<sup>12</sup>. Alfred de Grazia menyatakan bahwa politik (*politics atau political*) "meliputi

---

<sup>9</sup> Ramlan Surbakti, 1999, Memahami Ilmu Politik, PT. Gramedia, Jakarta

<sup>10</sup> Syahrial Syarbani, Rusdiyanto dan Doddy Wihardi, Pengetahuan Dasar Ilmu Politik, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011

<sup>11</sup> Alan C. Isaak. 1975. Scope and Methods of Political Science. The Dorsey Press Illinois. Halaman

<sup>12</sup> Opcit

peristiwa-peristiwa yang terjadi di sekitar pusat-pusat pembuatan keputusan pemerintah.<sup>13</sup>"

Berdasarkan terminologi di atas, dapat disimpulkan bahwa politik merupakan asosiasi warga negara, proses sosial, interaksi antara pemerintah dan masyarakat, usaha-usaha warga negara, konflik dan segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Fungsi politik adalah untuk membicarakan dan menyelenggarakan hal yang berkaitan dengan kebaikan bersama bagi seluruh anggota masyarakat, mempengaruhi distribusi kekuasaan, baik di antara negara-negara ataupun di antara kelompok-kelompok yang ada di dalam negara. Tujuan politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan serta sumber-sumber yang dianggap penting. Contoh politik adalah pembagian wewenang dalam sebuah organisasi, penentuan harga pokok (politik ekonomi), proses pemilihan pemimpin dan sebagainya.

**Pendalaman materi :**

Berikan contoh politik dalam kehidupan sehari-hari selain yang disebutkan di atas beserta fungsi dan tujuannya.

### **3. Etimologi dan Terminologi Sistem Politik**

Berdasarkan etimologi, sistem politik merupakan perangkat unsur gagasan, dan prinsip mengenai pengetahuan dan atau mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti tentang sistem pemerintahan, dasar pemerintahan), kewarganegaraan, kekuasaan, kewenangan dan perselisihan.

Terminologi sistem politik berdasarkan uraian di atas adalah sarana untuk menguasai keadaan dan pekerjaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan, untuk membicarakan dan menyelenggarakan hal yang berkaitan dengan kebaikan bersama bagi seluruh anggota masyarakat, mempengaruhi distribusi kekuasaan, baik di antara negara-negara ataupun di antara kelompok-kelompok yang ada di dalam

---

<sup>13</sup> Opcit

negara, mencari dan mempertahankan kekuasaan dan masyarakat serta sumber-sumber yang dianggap penting.

#### a. Pendekatan Teori Behavioral

Easton mengembangkan empat asumsi (anggapan dasar) mengenai perlunya suatu teori umum (*grand theory*) sebagai cara menjelaskan kinerja sistem politik, yaitu<sup>14</sup>:

- 1) Ilmu pengetahuan memerlukan suatu konstruksi untuk mensistematisasikan fakta-fakta yang ditemukan.
- 2) Para pengkaji kehidupan politik harus memandang sistem politik sebagai keseluruhan, bukan parsial.
- 3) Riset sistem politik terdiri atas dua jenis data: *data psikologis* dan *data situasional*. *Data psikologis* terdiri atas karakteristik personal serta motivasi para partisipan politik. *Data situasional* terdiri atas semua aktivitas yang muncul akibat pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini muncul dari lingkungan fisik (topografi, geografis), lingkungan organis nonmanusia (flora, fauna), dan lingkungan sosial (rakyat, aksi dan reaksinya).
- 4) Sistem politik harus dianggap berada dalam suatu *disequilibrium* (ketidakseimbangan).

Menurut Easton, setiap masyarakat memiliki sistem politik yang didefinisikan sebagai suatu sistem yang secara sah menjatahkan atau mengalokasikan nilai-nilai<sup>15</sup>, tetapi sistem-sistem ini memiliki bentuk yang berbeda-beda. Menurut Chilcote<sup>16</sup>, variabel-variabel dari suatu sistem bisa meliputi struktur, fungsi, aktor, nilai-nilai, norma-norma tujuan, input (masukan), *output* (keluaran), *response* (tanggapan), dan *feedback* (umpan balik).

---

<sup>14</sup> Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, (Colorado: Westview Press, 1981)

<sup>15</sup> Opcit

<sup>16</sup> Ronald H. Chilcote, "Theories of Comparative Politics : the search for paradigm", Boulder, Colorado, Westview Press, 1981

Sistem politik adalah "sistem pengambilan keputusan yang mengikat masyarakat" atau "sistem pengalokasian nilai-nilai kemasyarakatan dengan secara sah kepada masyarakat". Kehidupan politik dapat dilibatkan dengan melihat setiap aspek kehidupan politik tersebut, seperti menyelidiki berfungsinya lembaga-lembaga politik (partai politik, kelompok kepentingan, pemerintahan, dan voting), mempelajari sifat dan akibat dari praktek politik (propaganda, manipulasi, kekerasan), atau dengan meneliti struktur tempat terjadinya praktek-prakteki tersebut<sup>17</sup>.

Sifat saling berkaitan (sistematika) dari aspek kehidupan politik tersebut berasal dari fakta bahwa seluruh aspek tersebut mempengaruhi cara pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan otoritatif di dalam masyarakat. Ide utama tentang suatu sistem menurut Easton adalah, kehidupan politik dapat dipisahkan dari kegiatan sosial lainnya<sup>18</sup>.

Easton mengidentifikasi empat atribut yang perlu diperhatikan dalam setiap kajian sistem politik, yang terdiri atas<sup>19</sup> :

1) Unit-unit dan batasan-batasan suatu sistem politik

Unit-unit tersebut satu sama lain saling berkaitan dan saling bekerja sama untuk menggerakkan roda kerja sistem politik. Unit-unit ini adalah lembaga-lembaga yang memiliki wewenang untuk menjalankan sistem politik seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, lembaga masyarakat sipil, dan sejenisnya. Unit-unit ini bekerja di dalam batasan sistem politik, misalnya dalam cakupan wilayah negara atau hukum, wilayah tugas, dan sejenisnya.

2) Input-output

Input merupakan masukan dari masyarakat ke dalam sistem politik. Input yang masuk dari masyarakat ke dalam sistem politik dapat berupa tuntutan dan dukungan. Tuntutan secara sederhana dapat disebut seperangkat kepentingan yang alokasinya belum merata atas

---

<sup>17</sup> Mas'oed, Mohtar, dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press. 1990

<sup>18</sup> Opcit

<sup>19</sup> Opcit.



ejumlah unit masyarakat dalam sistem politik. Dukungan secara sederhana adalah upaya masyarakat untuk mendukung keberadaan sistem politik agar terus berjalan. Output adalah hasil kerja sistem politik yang berasal baik dari tuntutan maupun dukungan masyarakat. Output terbagi dua yaitu keputusan dan tindakan yang biasanya dilakukan oleh pemerintah. Keputusan adalah pemilihan satu atau beberapa pilihan tindakan sesuai tuntutan atau dukungan yang masuk. Sementara itu, tindakan adalah implementasi konkrit pemerintah atas keputusan yang dibuat.

### 3) Diferensiasi dalam sistem

Sistem yang baik harus memiliki diferensiasi (pembedaan dan pemisahan) kerja. Satu lembaga, di dalam masyarakat modern yang rumit, tidak mungkin dapat menyelesaikan seluruh masalah. Misalkan saja dalam proses penyusunan Undang-undang Pemilu, tidak bisa hanya mengandalkan DPR sebagai penyusun utama, melainkan pula harus melibatkan Komisi Pemilihan Umum, lembaga-lembaga pemantau kegiatan pemilu, kepresidenan, ataupun kepentingan-kepentingan partai politik, serta lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Terdapat sejumlah struktur (aktor) yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri.

### 4) Integrasi dalam sistem

Integrasi adalah keterpaduan kerja antar unit yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Undang-undang Pemilihan Umum tidak akan diputuskan serta ditindak lanjuti jika tidak ada kerja yang terintegrasi antara DPR, Kepresidenan, KPU, Bawaslu, Partai Politik, dan media massa.

Hasil pemikiran tahap pertama Easton adalah sebagai berikut.<sup>20</sup>

Gambar 1.1. *Skema Kerja Sistem Politik Easton*

---

<sup>20</sup> Skema diambil dari Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*



Berdasarkan gambar diatas, Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini karena sistem politik adalah suatu sistem yang berupaya mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara otoritatif. Alokasi nilai hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang *legitimate* (otoritatif) di mata warganegara dan konstitusi. Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang disebut kebijakan (*policy*) guna mengalokasikan nilai.

Unit-unit dalam sistem politik menurut Easton adalah tindakan politik (*political actions*) yaitu kondisi seperti pembuatan UU, pengawasan DPR terhadap Presiden, tuntutan elemen masyarakat terhadap pemerintah, dan sejenisnya. Sistem politik, dalam awal kerjanya memperoleh masukan dari unit input.

Input adalah "pemberi makan" sistem politik. Input terdiri atas dua jenis: "tuntutan dan dukungan". Tuntutan dapat muncul baik dalam sistem politik maupun dari lingkungan *intrasocietal* maupun *extrasocietal*. Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan pelayanan (misalnya upah, hukum ketenagakerjaan, jalan, sembako), berkenaan dengan regulasi (misalnya keamanan umum, hubungan industrial), ataupun berkenaan

dengan partisipasi dalam sistem politik (misalnya mendirikan partai politik, kebebasan berorganisasi).

Tuntutan yang sudah terstimulasi kemudian menjadi "garapan" aktor-aktor di dalam sistem politik yang bersiap untuk menentukan masalah yang penting untuk didiskusikan melalui saluran-saluran yang ada di dalam sistem politik. Dukungan (*support*) merupakan tindakan atau orientasi untuk melestarikan ataupun menolak sistem politik. Secara sederhana dapat disebutkan bahwa dukungan memiliki dua corak yaitu *positif (forwarding)* dan *negatif (rejecting)* kinerja sebuah sistem politik.

Setelah tuntutan dan dukungan diproses di dalam sistem politik, keluarannya disebut sebagai output, yang menurut Easton berkisar pada dua entitas yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). *Output* ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan *feedback* (umpan balik) baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja sistem politik.

Easton mulai mengembangkan serta merinci konsep-konsep yang mendukung karya sebelumnya. Ia mencoba mengaplikasikannya pada kegiatan politik konkrit dengan menegaskan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Masyarakat terdiri atas seluruh sistem yang terdapat di dalamnya serta bersifat terbuka;
- 2) Sistem politik adalah seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari totalitas perilaku sosial, di mana nilai-nilai dialokasikan ke dalam masyarakat secara otoritatif. Kalimat ini sekaligus merupakan definisi politik dari Easton; dan
- 3) Lingkungan terdiri atas *intrasocietal* dan *extrasocietal*.

Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas lingkungan fisik serta sosial yang terletak *di luar* batasan sistem politik tetapi masih di dalam masyarakat yang sama. Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas:<sup>21</sup>

- a) *Lingkungan ekologis* (fisik, non manusia), misalnya: kondisi geografis wilayah yang didominasi oleh pegunungan, maritim, padang pasir, iklim tropis ataupun dingin;
- b) *Lingkungan biologis* (berhubungan dengan keturunan ras), misalnya: *semitic, teutonic, arianic, mongoloid, skandinavia, anglo-saxon, melayu, austronesia, caucassoid* dan sejenisnya;
- c) *Lingkungan psikologis*, misalnya: *postcolonial*, bekas penjajah, *maju, berkembang, terbelakang*, ataupun *superpower*; dan
- d) *Lingkungan sosia*, misalnya: budaya, struktur sosial, kondisi ekonomi, dan demografis.

Lingkungan *extrasocietal* adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak *di luar* batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada. Lingkungan *extrasocietal* terdiri atas:

- a) *Sistem Sosial Internasional*, misalnya: kondisi pergaulan masyarakat dunia, sistem ekonomi dunia, gerakan feminisme, gerakan revivalisme Islam, dan sejenisnya, atau mudahnya apa yang kini dikenal dalam terminologi *International Regime* (rezim internasional) yang sangat banyak variannya.
- b) *Sistem ekologi internasional*, misalnya: keterpisahan negara berdasar benua (amerika, eropa, asia, australia, afrika), kelangkaan sumber daya alam, geografi wilayah berdasar lautan (asia pasifik, atlantik), isu lingkungan seperti *global warming* atau berkurangnya hutan atau *paru-paru* dunia.
- c) *Sistem politik internasional*, misalnya: PBB, NATO, ASEAN, ANZUS, *Europa Union*, kelompok negara-negara Asia Afrika, blok-blok perdagangan dan poros-poros politik khas dan menjadi

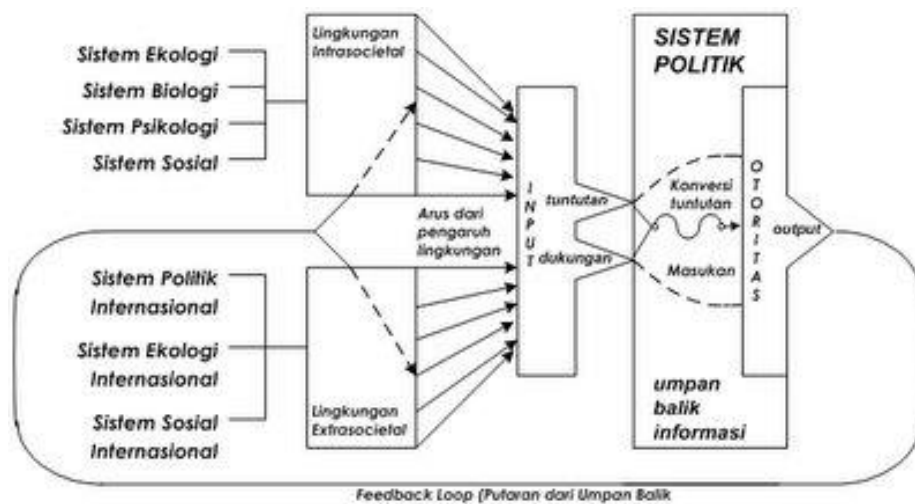
---

<sup>21</sup> Opcit.

fenomena di aneka belahan dunia. Selain itu juga pola-pola hubungan politik antar negara seperti hegemoni, polarisasi kekuatan, dan tata hubungan dalam lembaga-lembaga internasional.

Seluruh pikiran Easton mengenai pengaruh lingkungan ini dapat dilihat di dalam bagan model arus sistem politik berikut:

Gambar 1.2. Model Arus Sistem Politik Easton



Model arus sistem politik di atas hendak menunjukkan bagaimana lingkungan, baik *intrasocietal* maupun *extrasocietal*, mampu mempengaruhi tuntutan dan dukungan yang masuk ke dalam sistem politik. Dua jenis lingkungan, *intrasocietal* dan *extrasocietal* mampu mempengaruhi mekanisme *input* (tuntutan dan dukungan) sehingga struktur proses dan output harus *lincah* dalam mengadaptasinya.

*Tuntutan* dan *dukungan* dikonversi di dalam sistem politik yang bermuara pada output yang dikeluarkan oleh *Otoritas*. Otoritas di sini berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan maupun tindakan dalam bentuk *policy* (kebijakan), bukan sembarang lembaga, melainkan menurut Easton diposisikan oleh negara

(*state*). Output ini kemudian kembali dipersepsi oleh lingkungan dan proses siklis kembali berlangsung.

#### **b. Pendekatan Teori Struktural-Fungsional**

Almond melakukan sejumlah modifikasi atas teori Easton. Jika Easton membangun suatu *grand theory*, maka Almond membangun suatu *middle-range theory*. Secara umum, teori sistem yang dibangun Almond terdiri atas tiga tahap. Pentahapan pemikiran Easton ini mengikuti pendapat Ronald H. Chilcote yang mengacu pada karya-karya penelitian Almond.<sup>22</sup>

Almond mengajukan tiga asumsi yang harus dipertimbangkan dalam kajian sistem politik yang terdiri atas:

- 1) Sistem menandai totalitas interaksi di antara unit-unitnya dan keseimbangan di dalam sistem selalu berubah;
- 2) Hal penting dalam sistem politik bukan semata-mata lembaga formal, melainkan juga struktur informal serta peran yang dijalankannya; dan
- 3) Budaya politik adalah kecenderungan utama dalam sistem politik, di mana budaya inilah yang membedakan satu sistem politik dengan sistem politik lain.

Bagi Almond, sistem politik adalah totalitas interaksi antar unit-unit yang ada di dalamnya. Interaksi tersebut tidak hanya sebatas pada lembaga-lembaga (aktor-aktor) politik formal melainkan pula informal. Hal ini dapat dilihat melalui pengaruh politik struktur-struktur non formal yang dipimpin oleh M. Amien Rais dan K. H. Abdurrachman Wahid yang mewakili *Muhammadiyah* dan *Nahdlatul Ulama* dalam pentas politik Indonesia, ataupun pengaruh Pakubuwana secara spiritual bagi politik di tanah Jawa. Easton menghindari kajian atas struktur-struktur seperti ini sementara Almond justru mengapresiasi signifikansinya.

Keseimbangan di dalam sistem politik menurut Almond selalu berubah sehingga sistem politik lebih bersifat dinamis ketimbang statis. Perubahan keseimbangan ini tentu saja tidak lepas dari pengaruh lingkungan

---

<sup>22</sup> Opcit.

*intrasocietal* dan *extrasocietal*. Pengaruh tersebut membuat perimbangan kekuatan antar struktur formal berubah dan contoh paling mudah adalah dominannya kekuatan lembaga kepresidenan atas legislatif dan yudikatif di masa pra transisi politik 1998 berganti dengan persamaan dan penyetaraan kekuatan di antara ketiga lembaga tersebut pasca transisi.

Kecenderungan orientasi politik individu atas sistem politik – atau biasa disebut budaya politik – juga berbeda baik antar negara atau bahkan di dalam negara itu sendiri. Khusus mengenai *budaya politik*, Almond menyatakan bahwa yang ia maksud adalah<sup>23</sup>:

- 1) Seperangkat orientasi politik yang bersifat subyektif dan berlaku di suatu bangsa, atau sub-sub masyarakat yang ada di dalam bangsa tersebut;
- 2) Budaya politik terdiri atas komponen-komponen kognitif (pengetahuan dan kepercayaan tentang realitas politik), afektif (rasa penghargaan atas politik), dan evaluatif (komitmen atas nilai-nilai politik);
- 3) Budaya politik adalah hasil sosialisasi politik di masa kanak-kanak, pendidikan, terpaan media, dan akibat sentuhan pengalaman di masa dewasa sehubungan kinerja sosial dan ekonomi yang ditunjukkan pemerintah; dan
- 4) Budaya politik berdampak atas struktur dan kinerja pemerintah, di mana dampak ini sifatnya lebih cenderung *memaksa* ketimbang otomatis menentukan struktur dan kinerja pemerintah.

Budaya politik pada masing-masing individu sifatnya subyektif. Subyektivitas ini mendorong terdapatnya lebih dari satu macam budaya politik di dalam masyarakat suatu bangsa. Layaknya budaya yang bersifat sosial (budaya daerah atau lokal), budaya politik masyarakat dalam satu negara sangat mungkin berbeda. Sebagian warga negara Indonesia di propinsi Papua tidak seluruhnya memiliki afeksi atas Negara Kesatuan

---

<sup>23</sup> Gabriel A. Almond, *The Study of Political Culture* dalam Dirk Berg-Schlosse and Ralf Rytlewski, eds., *Political Culture in Germany* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1993) .

Republik Indonesia, melainkan hanya pada sistem politik *lokal* yaitu suku-suku atau klan di mana mereka menjadi anggota (komunitas politik lokal), pendukung *Organisasi Papua Merdeka* ataupun pro-integrasi.

Kembali pada masalah perkembangan pemikiran Gabriel Abraham Almond, bahwa dalam tahap selanjutnya, Almond – kini bersama James Coleman di dalam bukunya *The Political of the Developing Areas* yang terbit tahun 1963 – berusaha menghindari terjebaknya analisa sistem politik hanya pada kajian kontitusi ataupun lembaga politik formal. Almond (dan Coleman) kemudian mengarahkannya pada struktur serta fungsi yang dijalankan masing-masing unit politik dalam sistem politik. Dengan demikian, Almond memperkenalkan konsep *fungsi* guna menggantikan konsep *power*, sementara konsep *struktur* digunakannya untuk mengganti konsep *lembaga politik formal*.

Almond menegaskan bahwa sistem politik memiliki empat karakteristik yang bersifat universal. Keempat karakteristik ini berlaku di negara manapun dan terdiri atas premis-premis:<sup>24</sup>

- 1) Setiap sistem politik memiliki struktur-struktur politik;
- 2) Fungsi-fungsi (dari setiap struktur) yang sama dapat ditemui di setiap sistem politik;
- 3) Setiap struktur politik bersifat multi fungsi; dan
- 4) Setiap sistem politik telah bercampur dengan budaya politik (yang dianut warganegara masing-masing).

Setelah mengajukan keempat premis tersebut, Almond memodifikasi struktur *input* serta *output* David Easton dan hasilnya adalah Almond berhasil memperjelas abstraknya Easton dalam menjelaskan masalah fungsi *input* dan *output* sistem politik sebagai berikut:<sup>25</sup>

Fungsi Input terdiri atas:

---

<sup>24</sup> Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit*

<sup>25</sup> Agdish Chandra Johari, *Comparative Politics*, 8<sup>th</sup> Edition (New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 2008).



- 1) **Sosialisasi dan rekrutmen politik**, sebagai “fungsi pemeliharaan sistem politik”.
- 2) **Artikulasi kepentingan**. Struktur yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan adalah kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir yang meliputi tipe: (a) *Institutional*; (b) *Non-Associational*; (c) *Anomic*; dan (d) *Associational*.
- 3) **Agregasi (pengelompokan) kepentingan**. Jalannya fungsi ini dipengaruhi oleh dua hal yaitu sistem kepartaian yang berlaku di suatu negara dan penampilan fungsi-fungsi agregatif. Sistem kepartaian misalnya *Authoritarian*, *Dominant-Authoritarian*, *Competitif*, dan *Competitive Multi-party*. Penampilan fungsi-fungsi agregatif misalnya *tawar-menawar yang sifatnya pragmatis atau sekular*, *cenderung berorientasi nilai absolut*, dan *bersifat tradisi ataupun partikularistik*.
- 4) **Komunikasi politik**. Guna membanding pola komunitas politik antar sistem politik, Almond mengajukan empat parameter yaitu: (1) Homogenitas informasi politik yang tersedia; (2) Mobilitas informasi (vertikal atau horisontal); (3) Nilai informasi; dan (4) Arah dari arus informasi yang berkembang (komunikator atau komunikan).

Fungsi output terdiri atas :

- 1) **Pembuatan peraturan**. Berdasarkan tuntutan dan dukungan serta aneka pengaruh lingkungan *intrasocietal* dan *extrasocietal*, input berusaha diterjemahkan menjadi kebijaksanaan umum (*policy*).
- 2) **Penerapan peraturan**. Ketika *policy* sudah terbentuk, hal yang harus dilakukan adalah melakukan tindak administrasi guna mengimplementasikannya pada ranah publik.
- 3) **Pengawasan peraturan**. Ada lembaga khusus yang melakukan pengawasan dan menyelesaikan persengketaan dalam hal pembuatan dan pelaksanaan peraturan.

## **Pendalaman Materi**

- 1) Berikan gambaran tentang sistem politik, jelaskan dengan contoh
- 2) Jelaskan perbedaan teori sistem politik behavioral dengan teori sistem politik struktural fungsional

## **4. Tipe, Variabel, Fungsi, dan Sifat Sistem Politik**

### **a. Tipe sistem politik**

Secara teoritik ada beberapa tipe sistem politik yang dikemukakan oleh Harold Crouh (dalam Untari, 2006) sebagai berikut:

#### **1) Menurut Shils**

Shils membicarakan empat sistem politik yang sedang menjalankan modernisasi, yakni:

##### *a) Political Democracy.*

Demokrasi bersifat pemerintahan sipil, adanya lembaga representatif dan adanya kebebasan umum (*public liberties*). Menurut Shils, ciri-ciri demokrasi: (1) adanya dewan perwakilan yang dipilih oleh rakyat, (2) terdapat lebih dari satu partai politik yang bersaing, (3) Pers dan organisasi lain memiliki kebebasan berbicara/mengeluarkan pendapat, (4) adanya kehakiman yang bebas, (5) *rule of law* ditegakkan, dan (6) Adanya partai oposisi tidak dilarang dan diperbolehkan mengikuti pemilihan umum.

Selanjutnya Shils mengemukakan sistem politik demokrasi hanya mungkin dalam "*political society*", yang coraknya (1) perasaan nasionalisme yang kuat, (2) perhatian politik masyarakat yang cukup besar, (3) pengakuan sistem yang *legitimate*, (4) pengakuan hak-hak individu, (5) konsensus tentang nilai-nilai.

##### *b) Tutelary Democracy*

Dalam sistem ini ditandai antara lain: (1) adanya lembaga perwakilan, (2) kebebasan berbicara, (3) *rule of law* ada tetapi

agak lemah, (4) Partai dan pers yang bebas diperkenankan, namun ada Undang-Undang yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menggerem kritik-kritik yang tajam.

Ciri khas *tutelary democracy* adalah (1) kestabilannya yang tidak dimiliki oleh *political democracy*., (2) hak-hak oposisi ada tetapi dibatasi; (3) *tutelary democracy* memerlukan suatu administrasi yang baik.; (4) organisasi penyaluran aspirasi belum berkembang; (5) *civil order* dibutuhkan yakni masyarakat yang menghormati hukum dan tidak menyukai kegiatan revolusioner.

c) *Modernising Oligarcy*

Sistem politik ini terjadi manakala demokrasi gagal dilaksanakan, karena ada jurang antara elit politik yang menginginkan modernisasi dengan rakyat tradisional. *Modernising oligarchy* membutuhkan persyaratan: (1) pemerintah membutuhkan prestasi yang lebih besar daripada demokrasi untuk meyakinkan rakyat, bahwa sistem oligarki perlu; (2) oposisi dilarang, (3) dalam administrasi negara korupsi harus dihapuskan untuk membuktikan bahwa sistem ini lebih baik dari pada demokrasi, (4) lembaga penyalur pendapat umum belum berkembang, (5) ideologi negara harus diciptakan dan didalangi oleh pemerintah dan menjadi pegangan rakyat, dan (6) sistem ini dijalankan oleh pemerintahan militer yang kurang sanggup dalam administrasi sipil dan urusan ekonomi.

d) *Totalitarian Oligarcy*

Tipe keempat dari sistem politik adalah *totalitarianism*, dimana golongan elit memiliki kekuatan lebih jauh dari golongan lain. Tidak ada oposisi, tidak ada dewan perwakilan yang bebas, tidak ada pendapat umum, siapa yang melawan pemerintah dipenjarakan.

e) *Tradisional Oligarcy*

Tipe sistem politik ini merupakan sistem tradisional yang dipimpin oleh raja atau ningrat. Sistem ini tidak menghendaki modernisasi.

## 2) Menurut Organsky

Menurut Organsky ada tiga sistem politik, yaitu:

### a) Sistem Borjuis

Sistem ini mula-mula berkembang di Inggris abad 19 dan meluas ke Eropa Barat. Menurut Karl Marx pada abad 19 parlemen Inggris didominasi pemimpin Borjuis. Rakyat tidak diwakili dan sistem demokrasi tidak dijalankan.

Makin banyak pabrik, industri makin banyak kaum Borjuis (kaum pengusaha), akibatnya kaum Borjuis menuntut kekuasaan dan secara otomatis berpengaruh terhadap pemerintahan, maka terjadilah pergeseran kekuasaan dari ningrat ke kaum Borjuis. Dalam sistem politik Borjuis kaum miskin dan buruh dijauhkan dari pemerintahan. Kaum buruh dan petani sangat sengsara, karena diperas tenaganya dan jaminan kesejahteraan kurang sekali, tidak ada serikat pekerja di pabrik-pabrik, tidak ada wadah untuk memperjuangkan.

### b) Sistem Stalinis

Sistem politik ini dikembangkan di negara-negara Komunis. Sistem ini muncul kalau ada golongan modern kuat versus golongan elit tradisional yang umumnya tidak mau menerima modernisasi dan industrialisasi. Elit tradisional tidak mau memberi konsesi, sedangkan golongan elit modern menganggap industrialisasi sesuatu yang mendesak dan tidak dapat ditunda, namun golongan ini tidak cukup kuat untuk melakukan resolusi, jika dapat melakukan pemberontakan mereka akan menggulingkan pemerintahan ningrat. Proses modernisasi dan industrialisasi di sistem stalinis lebih ketat/keras.

### c) Sistem Sinkratik.

Sistem sinkratik muncul sebagai pengganti sistem Borjuis. Ketika industrialisasi berkembang muncul golongan buruh yang lebih kuat dan terorganisir secara teratur. Sementara kaum Borjuis dan kaum ningrat yang bersaing sama-sama takut pada kekuatan buruh. Oleh karenanya mereka bekerjasama untuk mempertahankan kekuasaannya. Dalam perjanjiannya kaum Borjuis boleh memeras kaum buruh, tetapi Borjuis tidak boleh merongrong kekuasaan ningrat dengan menarik petani untuk masuk pabrik.

Kaum buruh dalam sistem ini dikorbankan demi industrialisasi dan kekuasaan, kaum ningrat tetap bertahan, sedangkan kaum petani dilindungi oleh ningrat yang masih kuat dan kurang antusias pada industrialisasi.

### **3) Menurut Kautsky**

#### a) Sistem Tradisional

Tipe sistem politik ini ada masyarakat pra-industrialisasi, dimana ada tiga kelas utama, yaitu ningrat, tani, dan menengah lama (tukang, sarjana dan pedagang). Ningrat berkuasa karena menguasai sumber produksi, yaitu tanah. Golongan ini berkedudukan pada pemerintahan, militer dan agama. Kedua tani dan menengah lama menerima kekuasaan dari ningrat. Dengan demikian jika ada pertentangan politik, lebih pada pertentangan fraksi-fraksi di kelas ningrat. Kalau terjadi perubahan sistem itu karena perubahan ekonomi.

#### b) *Sistem* Totalitarianism

Sistem ini berbeda dengan sistem authoritarianism, yakni sistem dimana yang berkuasa memakai cara-cara yang diperlukan untuk mempertahankan kekuasaannya. Sedangkan sistem politik totalitarianism mencoba mengendalikan masyarakat secara total.

Rejim authoritarianism hanya memberantas lawan politik yang berbahaya, tetapi rejim totalitarianism mau mengendalikan segala hal bahkan agama, keluarga, olah raga dan lain-lain.

Totalitarianism tak mungkin tanpa industrialisasi, karena untuk melakukan kontrol penuh dibutuhkan tingkat teknologi dan komunikasi yang modern, senjata modern dan organisasi modern.

c) *Sistem Totalitarianism Ningrat*

Sistem politik ini muncul manakala kelas ningrat memegang kekuasaan dan kelas lain tidak disertakan dalam pemerintahan. Dengan menggunakan metode totaliter untuk memerintah. Hal ini terjadi jika kelas lain seperti buruh, petani kelas menengah lama tidak memiliki cukup kekuatan dan tidak sanggup mendirikan pemerintahan sendiri, sementara kelas kapitalis pribumi terlalu lemah untuk membentuk pemerintahan.

Jika kelas ningrat berkuasa, maka proses industrialisasi dan gerakan nasional merupakan ancaman. Kekuatan kelas ningrat dapat semakin berkurang, kemungkinan akan didukung oleh kaum kapitalis untuk membentuk rejim facis.

d) *Sistem Totalitarianism Cendekiawan*

Sistem ini adalah suatu rejim yang dipimpin kaum ningrat dengan dukungan kaum kapitalis dan kaum menengah lama. Dalam sejarah di Eropa terjadi seperti Hitler di Jerman dan Musolini di Italia. Menurut Kautsky sistem totaliter yang dipimpin oleh kaum cendekiawan lebih mungkin terjadi di negara-negara baru, yaitu negara-negara yang baru merdeka setelah lama dijajah bangsa lain.

e) *Sistem Demokrasi*

Menurut Kautsky, demokrasi adalah suatu sistem dimana semua golongan politik mempunyai kesempatan untuk diikutsertakan dalam proses politik dan pemerintahan. Demokrasi

harus ada: pemilu, lembaga perwakilan yang representatif. Demokrasi timbul kalau ada keseimbangan kelas-kelas bersaing dimana tidak satu kelas pun yang dapat menguasai semua kelas.

Karakteristik Negara yang menganut sistem demokrasi, menurut Alamudi (dalam Untari, 2006) soko guru demokrasi adalah (1) kedaulatan ada di tangan rakyat, (2) pemerintah berdasarkan persetujuan dari yang diperintah, (3) kekuasaan mayoritas, (4) jaminan hak-hak minoritas, (5) jaminan HAM, (6) pemilu yang bebas dan jujur, (7) persamaan di depan hukum, (8) proses hukum yang wajar, (9) pembatasan kekuasaan pemerintah secara konstitusional, (10) pluralisme sosial, ekonomi dan politik, (11) nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerjasama dan mufakat (dalam Untari, 2006).

#### **b. Variabel dan Fungsi sistem politik**

Sebelum membahas fungsi sistem politik, terlebih dahulu perlu diketahui variabel sistem politik. Untari (2006:2) mengemukakan ada empat variabel sistem politik, yaitu:

##### 1) Kekuasaan.

Dalam sistem politik kekuasaan bukanlah tujuan, kekuasaan merupakan cara untuk mencapai hal-hal yang diinginkan aktor politik.

##### 2) Kepentingan.

Kepentingan adalah tujuan yang dikejar oleh para pelaku politik.

##### 3) Kebijaksanaan.

Hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan. Kebijaksanaan dalam sistem politik biasanya diwujudkan sebagai peraturan perundang-undangan.

##### 4) Budaya politik.

Budaya politik merupakan orientasi subyektif dari individu terhadap sistem politik. Laboratorium Pancasila mengemukakan

budaya politik merupakan sikap politik yang khas terhadap sistem politik dengan berbagai ragam bagiannya dan bagaimana sikap terhadap peranan warga negara dalam sistem itu.

Berdasarkan empat variabel sistem politik, maka fungsi sistem politik adalah sebagai berikut:

1) Kapabilitas.

Kapabilitas suatu sistem politik adalah kemampuan sistem dalam menjalankan fungsinya dalam rangka keberadaannya dalam lingkungan yang lebih luas. Kantaprawira,(2006) mengemukakan bentuk kapabilitas suatu sistem politik berupa:

a) Kapabilitas Regulatif,

Kapabilitas regulatif suatu sistem politik merupakan penyelenggaraan pengawasan terhadap tingkah laku individu dan kelompok yang ada di dalamnya; bagaimana penempatan kekuatan yang sah (pemerintah) untuk mengawasi tingkah laku manusia dan badan-badan lainnya yang berada di dalamnya, semuanya merupakan ukuran kapabilitas untuk mengatur atau mengendalikan.

b) Kapabilitas Ekstraktif,

Kapabilitas ekstraktif menyangkut soal sumber daya alam dan tenaga manusia, sistem politik demokrasi liberal, sistem politik demokrasi terpimpin, dan sistem politik demokrasi Pancasila tidak banyak berbeda.

c) Kapabilitas Distributif

Kapabilitas ini berkaitan dengan sumber daya yang ada diolah, hasilnya kemudian didistribusikan kembali kepada masyarakat. Distribusi barang, jasa, kesempatan, status, dan bahkan juga kehormatan dapat diberi predikat sebagai prestasi riil sistem politik. Distribusi ini ditujukan kepada individu maupun



semua kelompok masyarakat, seolah-olah sistem politik itu pengelola dan merupakan pembagi segala kesempatan, keuntungan dan manfaat bagi masyarakat.

d) Kapabilitas Responsif

Sistem politik harus selalu tanggap terhadap setiap tekanan yang timbul dari lingkungan intra-masyarakat dan ekstra-masyarakat berupa berbagai tuntutan.

e) Kapabilitas Simbolik.

Efektivitas mengalirnya simbol dari sistem politik terhadap lingkungan intra dan ekstra masyarakat menentukan tingkat kapabilitas simbolik. Faktor kharisma atau latar belakang sosial elit politik yang bersangkutan dapat menguntungkan bagi peningkatan kapabilitas simbolik. Melalui keidentikan seorang pemimpin dengan tipe “panutan” dalam mitos rakyat, misalnya terbukti dapat mentransfer kepercayaan rakyat itu menjadi kapabilitas benar-benar riil.

f) Kapabilitas Dalam Negeri dan Internasional

Suatu sistem politik berinteraksi dengan lingkungan domestik dan lingkungan internasional. Kapabilitas domestik suatu sistem politik sedikit banyak juga ada pengaruhnya terhadap kapabilitas internasional. Yang dimaksud dengan kapabilitas internasional ialah kemampuan yang memancar dari dalam ke luar. Misalnya kebijakan sistem politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Israel, juga akan mempengaruhi sikap politik negara-negara di timur tengah. Oleh karena itulah pengaruh tuntutan dan dukungan dari luar negeri terhadap masyarakat dan mesin politik resmi, maka diolahlah serangkaian respons untuk menghadapinya. Politik luar negeri suatu negara banyak bergantung pada berprosesnya dua variabel, yaitu kapabilitas dalam negeri dan kapabilitas internasional.

5) Konversi.

Fungsi sistem politik konversi menggambarkan kegiatan pengolahan input menjadi output yang formulasinya meliputi:

- a) penyampaian tuntutan (*interest articulation*)
  - b) perangkuman tuntutan menjadi alternatif tindakan pembuatan aturan (*interest aggregation*)
  - c) pelaksanaan peraturan (*regulative implementation*)
  - d) menghakimi (*judgment*)
  - e) Komunikasi (*communication*)
- 6) Pemeliharaan dan penyesuaian (*adaptation*)

Fungsi sistem politik *Pemeliharaan dan penyesuaian (adaptation)* adalah menyangkut sosialisasi dan rekrutmen yang bertujuan untuk memantapkan bangunan struktur politik dari sistem politik (Untari, 2006). Berdasarkan sejarah perjalanan pemerintahan Indonesia sejak merdeka hingga sekarang, terdapat sistem politik berbeda-beda dari satu periode ke periode lainnya, seperti sistem politik dan struktur politik di masa demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, maupun demokrasi Pancasila.

Sukarna (1979:28-29) mengemukakan ada dua fungsi utama yang merupakan ciri esensial (yang perlu ada) dalam sistem politik, ialah:

- 1) Perumusan kepentingan rakyat (*identification of interest in the population*); dan
- 2) Pemilihan pemimpin atau pejabat pembuat keputusan (*selection of leaders or official decision maker*).

Wahyu, 2008 mengemukakan ada beberapa fungsi sistem politik meliputi:

- 1) fungsi pembuatan aturan-aturan umum dan kebijaksanaan untuk mempertahankan ketertiban dan memenuhi tuntutan;

- 2) fungsi output dari kegiatan pembuatan keputusan adalah pembuatan peraturan (rule making), pelaksanaan peraturan (rule application) dan penyelesaian konflik (rule adjudication function).
- 3) fungsi perumusan kepentingan rakyat (identification interest in the population), dan
- 4) fungsi pemilihan pemimpin atau pejabat pembuat keputusan (selection of leaders of official decision maker)

Wahyu, 2008 mengemukakan ada 4 komponen dalam sistem politik, yaitu:

- 1) Kekuasaan.

Kekuasaan sebagai suatu cara untuk mencapai hal yang diinginkan/tujuan bersama.

- 2) Kepentingan

Kepentingan merupakan tujuan yang dikejar-kejar oleh pelaku atau kelompok politik

- 3) Kebijakanaksanaan

Kebijaksanaan merupakan hasil interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk perundang-undangan.

- 4) Budaya politik.

Budaya politik merupakan orientasi subyektif dari individu terhadap sistem politik.

**c. Sifat Sistem Politik.**

Pada umumnya sistim politik mempunyai sifat yang universal, yaitu:

- 1) Proses.

Proses adalah pola-pola yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu dengan yang lain misalnya dalam suatu negara ada lembaga-lembaga negara seperti parlemen, partai politik, birokrasi, badan peradilan, badan eksekutif dan lain-lain.

- 2) Struktur

Struktur mencakup lembaga-lembaga formal dan informal.

### 3) Fungsi.

Fungsi dalam sistem politik ada dua, yaitu fungsi *input* dan fungsi *output*. Fungsi input terdiri atas : sosialisasi politik, rekrutmen politik, artikulasi (menyatakan) kepentingan, agregasi (memadukan) kepentingan, dan komunikasi politik. Sedangkan fungsi output terdiri atas pembuatan peraturan, penerapan peraturan, dan adjudikasi (pengawasan) peraturan (Wahyu, 2008).

### **Pendalaman Materi**

Berikan contoh pemerintahan yang menganut system Political Democracy, Tutelary Democracy, Modernising Oligarcy, Totalitarian Oligarcy, dan Tradisional Oligarcy. Sebutkan terjadi di negara mana, system pemerintahan siapa, dan kapan berlangsungnya

### **B. Pengertian Sistem Politik Indonesia**

Indonesia adalah satu bangsa dan negara yang secara politis resmi merdeka sejak tanggal 17 Agustus 1945. Secara geografis, Indonesia terdiri dari pulau-pulau yang berjumlah 13.667 pulau besar dan kecil. Bangsa Indonesia tinggal di sebagian pulau-pulau tersebut. Mereka terdiri dari berbagai suku, agama, keyakinan, bahasa, seni, budaya, dan adat-istiadat.

Terminologi sistem politik Indonesia adalah sarana yang digunakan untuk menguasai keadaan dan pekerjaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia. Fungsi sistem politik Indonesia adalah untuk membicarakan dan menyelenggarakan hal yang berkaitan dengan kebaikan bersama bagi seluruh anggota masyarakat di Indonesia, mempengaruhi distribusi kekuasaan pemerintahan di Indonesia, baik dengan negara lain maupun dengan kelompok-kelompok sub sistem politik di Indonesia. Tujuan system politik Indonesia adalah untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan pemerintahan Indonesia dan masyarakat Indonesia serta sumber-sumber yang dianggap penting.

Terminologi sistem politik Indonesia berdasarkan teori behavioral sebagaimana dirumuskan Chilcote<sup>26</sup> adalah "sistem pengambilan keputusan yang mengikat masyarakat Indonesia" atau "sistem pengalokasian nilai-nilai kemasyarakatan di Indonesia dengan secara sah kepada masyarakat Indonesia". Kehidupan politik di Indonesia dapat dilihat dari setiap aspek kehidupannya, seperti menyelidiki berfungsinya lembaga-lembaga politik di Indonesia (partai politik, kelompok kepentingan, pemerintahan, dan voting), mempelajari sifat dan akibat dari praktek politik di Indonesia (propaganda, manipulasi, kekerasan), atau dengan meneliti struktur tempat terjadinya praktek-prakteki tersebut<sup>27</sup>. Variabel-variabel dari sistem politik di Indonesia bisa meliputi struktur, fungsi, aktor, nilai-nilai, norma-norma tujuan, input (masukan), *output* (keluaran), *response* (tanggapan), dan *feedback* (umpan balik).

Terminologi sistem politik Indonesia berdasarkan teori struktural sebagaimana dirumuskan Almond adalah totalitas interaksi antar unit-unit yang ada di Indonesia. Interaksi tersebut tidak hanya sebatas pada lembaga-lembaga (aktor-aktor) politik formal melainkan pula informal. Sistem politik di Indonesia terdiri atas:<sup>28</sup>

- 1) Struktur-struktur politik;
- 2) Fungsi-fungsi (dari setiap struktur) di setiap sistem politik;
- 3) Campuran budaya politik (yang dianut warga negara).

Sistem politik Indonesia merupakan sistem politik yang dianut oleh Indonesia yang berdasarkan nilai budaya Indonesia yang bersifat turun-temurun dan juga bisa diadopsi dari nilai budaya asing yang positif bagi pembangunan sistem politik Indonesia. Sedangkan sistem politik di Indonesia lebih menekankan bahwa sistem ini adalah sistem politik yang pernah dilaksanakan di Indonesia pada masa lalu.

Sistem politik Indonesia diartikan sebagai kumpulan atau keseluruhan berbagai kegiatan dalam Negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan

---

<sup>26</sup> Ronald H. Chilcote, "Theories of Comparative Politics : the search for paradigm", Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, halaman 141

<sup>27</sup> Mas'ood, Mohtar, dan Colin MacAndrews, Perbandingan Sistem Politik, Yogyakarta, Gadjah Mada Press. 1990

<sup>28</sup> Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit*

umum termasuk proses penentuan tujuan, upaya-upaya mewujudkan tujuan, pengambilan keputusan, seleksi dan penyusunan skala prioritasnya.

Sistem politik Indonesia dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa dan mencapai tujuan nasional maka harus sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Dalam menyelenggarakan politik negara, yaitu keseluruhan penyelenggaraan politik dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara serta segenap daya dan dana demi tercapainya tujuan nasional dan terlaksananya tugas negara sebagaimana yang ditetapkan dalam UUD 1945. Hal ini karena founding fathers Indonesia menginginkan agar Indonesia bersatu meskipun terdiri dari berbagai suku, agama, pulau, bahasa, dan keaneka ragaman lainnya.

Di Indonesia, sistem politik yang dianut sampai dengan saat ini (era kepemimpinan Presiden Jokowi) adalah sistem politik demokrasi pancasila yakni sistem politik yang didasarkan pada nilai-nilai luhur, prinsip, prosedur dan kelembagaan yang demokratis. Adapun prinsip-prinsip sistem politik demokrasi di Indonesia antara lain:

- 1) pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif berada pada badan yang berbeda
- 2) Negara berdasarkan atas hukum
- 3) Pemerintah berdasarkan konstitusi
- 4) jaminan terhadap kebebasan individu dalam batas-batas tertentu
- 5) pemerintahan mayoritas
- 6) pemilu yang bebas
- 7) parpol lebih dari satu dan mampu melaksanakan fungsinya

Sebagai suatu sistem, prinsip-prinsip ini saling berhubungan satu sama lain. Sistem politik demokrasi akan rusak jika salah satu komponen tidak berjalan atau ditiadakan. Contohnya, suatu negara sulit disebut demokrasi apabila hanya ada satu partai politik. Dengan satu partai, rakyat tidak ada pilihan lain sehingga tidak ada pengakuan akan kebebasan rakyat dalam berserikat, berkumpul dan mengemukakan pilihannya secara bebas. Dengan demikian berjalannya satu prinsip demokrasi akan berpengaruh pada prinsip lainnya.

### **Pendalaman materi :**

Jelaskan sistem politik Indonesia berdasarkan teori politik behavioral dan teori politik struktural fungsional

### **C. Ruang Lingkup Sistem Politik Indonesia**

Sebagai suatu sistem, sistem politik terdiri atas berbagai sub sistem antara lain sistem kepartaian, sistem pemilihan umum, sistem budaya politik dan sistem peradaban politik lainnya. Dalam eksistensinya sistem politik akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan tugas dan fungsi pemerintahan serta perubahan dan perkembangan yang ada dalam faktor lingkungan.

Politik adalah semua lembaga-lembaga negara yang tersebut di dalam konstitusi negara ( termasuk fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif ). Dalam Penyusunan keputusan-keputusan kebijaksanaan diperlukan adanya kekuatan yang seimbang dan terjalinnya kerjasama yang baik antara suprastruktur dan infrastruktur politik sehingga memudahkan terwujudnya cita-cita dan tujuan-tujuan masyarakat/Negara.

#### **1. Ruang Lingkup Internal dan Eksternal Sistem Politik Indonesia**

##### **a. Ruang Lingkup Internal**

Menurut Gabriel Almond<sup>29</sup>, lingkungan internal sistem politik adalah lingkungan dalam negeri yang meliputi fisik, sosial dan ekonomi domestik yang menjadi sumber devisa bagi input (masukan) lingkungan fisik, negara dalam membiayai struktur politik, yang meliputi lembaga dan ekonomi domestik infrastruktur maupun suprastruktur politik dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsinya bagi terwujudnya tujuan nasional suatu negara.

##### **1) Lingkungan fisik**

---

<sup>29</sup> Gabriel Almond et. Al., *The Politic of the Developing Areas*, Princeton University Press, New Jersey, 1960

Lingkungan fisik merupakan wadah dan sumber kehidupan bagi kelangsungan hidup bangsa dan negara. Lingkungan fisik ini disebut juga sebagai modal dasar bagi pembangunan nasional. Lingkungan fisik ini meliputi :

- a) Kondisi geografis
- b) Sumber kekayaan alam
- c) Sumber daya migas
- d) Kondisi demografis

## 2) Lingkungan Sosial

Lingkungan sosial adalah lingkungan yang merupakan wadah bagi masyarakat untuk ikut serta dalam membangun kelangsungan kehidupan bangsa dan negara. Klasifikasi lingkungan sosial meliputi :

- a) Lingkungan politik
- b) Lingkungan sosial budaya
- c) Lingkungan hankam
- d) Lingkungan hukum

## **b. Ruang Lingkup Eksternal**

Ruang lingkup eksternal system politik Indonesia adalah lingkungan internasional. Lingkungan internasional adalah lingkungan masyarakat suatu negara yang berada berbatasan dengan wilayah negara, baik regional maupun internasional yang satu sama lain memiliki saling ketergantungan. Klasifikasi lingkungan masyarakat internasional adalah :

### 1) Sistem Politik Internasional

Sistem politik internasional adalah kumpulan elemen-elemen dunia yang satu sama lain saling terkait dalam politik internasional yang memiliki tujuan bersama.

### 2) Sistem Ekologi Internasional

Salah satu isu global yang di kembangkan keseluruhan negara-negara di dunia, termasuk Indonesia adalah isu lingkungan hidup. Hal



ini tentu saja karena keberadaan lingkungan bagi manusia dan makhluk lainnya memiliki posisi yang sangat strategis.

### 3) Sistem Sosial Internasional

Sistem sosial internasional adalah sistem yang merupakan kumpulan elemen-elemen atau unsur-unsur. Sistem sosial internasional meliputi :

- a) Kebudayaan Internasional
- b) Struktur Sosial Internasional
- c) Sistem Ekonomi Internasional
- d) Sistem Demografi Internasional

## **2. Supra Struktur dan Infra Struktur Politik di Indonesia**

### **a. Supra Struktur Politik.**

Supra struktur politik adalah kelembagaan negara yang terdapat dalam UUD yang berlaku di Indonesia.

- 1) Partai politik, yaitu organisasi sosial politik yang anggotanya memiliki suatu haluan dan cita-cita yang sama dengan tujuan untuk berkuasaan melalui sistem pemilihan umum yang berlaku dalam negara.
- 2) Organisasi masyarakat (Ormas), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau forum komunikasi politik yang dibentuk oleh masyarakat. Organisasi ini dibentuk oleh masyarakat dengan berbagai tujuan melakukan kegiatan dalam bidang sosial, budaya dan agama, serta tidak bergerak dalam politik praktis, seperti Muhammadiyah dan Nahdathul Ulama (NU).

Supra struktur politik di Indonesia terjadi perubahan sesuai perkembangan konstitusi yang berlaku. Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan sebanyak empat kali, pelaksanaan demokrasi berlandaskan kepada pokok-pokok pemerintahan negara sebagai berikut:

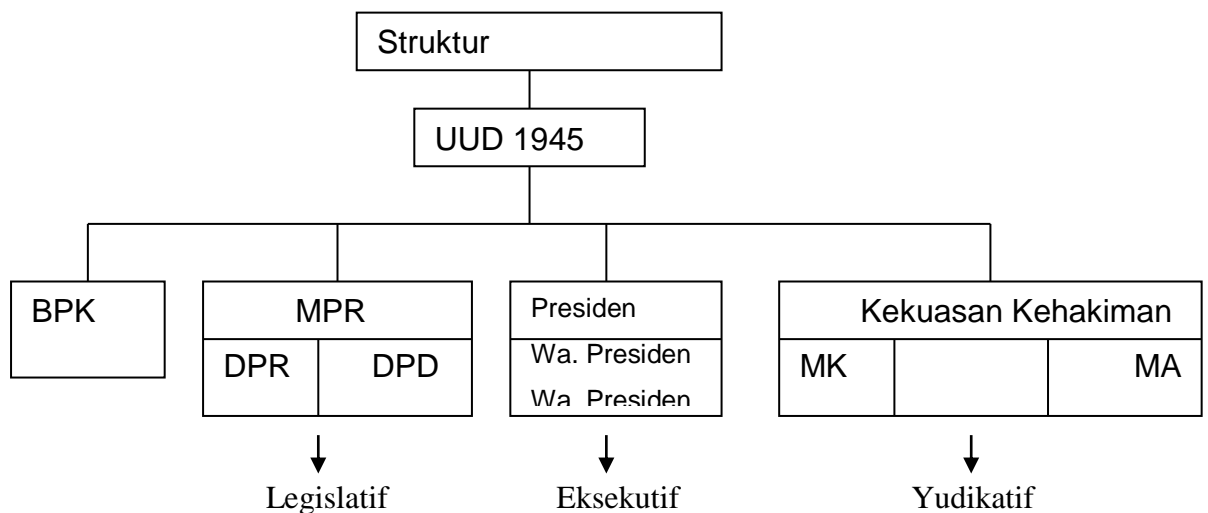
- 1) Negara Indonesia adalah negara hukum (pasal 1 ayat 3)

- 2) Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar (pasal 1 ayat 2)
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari anggota DPR dan DPD mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik dan memperhentikan Presiden menurut undang-undang dasar. (pasal 3)
- 4) Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dan memegang jabatan selama 5 tahun dan dapat dipilih satu kali lagi (lihat pasal 4 –7).
- 5) Presiden dapat diberhentikan MPR setelah diputuskan bersalah melanggar undang-undang dasar oleh Mahkamah Konstitusi. Presiden tidak dapat membekukan DPR (pasal 7B dan C).
- 6) Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara, membentuk Dewan Pertimbangan, mengangkat para menteri, membentuk dan membubarkan kementerian menurut undang-undang (lihat pasal 10-17).
- 7) Pemerintah Daerah bersifat otonom yang diatur dengan undang-undang (lihat pasal 18 dan 18A dan B).
- 8) DPR memegang kuasa membuat undang-undang, memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan (pasal 20 dan 20A).
- 9) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai kekuasaan membuat undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah (pasal 22D).
- 10) Pemilihan Umum dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER-JURDIL), yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat mandiri. (pasal 22E).

- 11) Badan Pemeriksa Keuangan adalah badan yang bebas dan mandiri yang anggotanya dipilih oleh DPR dan dilantik oleh Presiden, serta mempunyai wakil di daerah-daerah.
- 12) Kekuasaan Kehakiman bersifat merdeka yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Struktur kelembagaan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 sebagai pelaksanaan demokrasi di masa reformasi dapat dilihat pada bagan berikut :

**Gambar 1.3 Kelembagaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945**



#### **b. Infra Struktur Politik di Indonesia**

Setiap negara mempunyai infra struktur politik yang berbeda-beda, di Indonesia secara umum terdiri atas:

##### 1) Partai Politik.

Menurut UU No. 10 tahun 2008 tentang Partai Politik, yang dimaksud Partai Politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum.

Jadi tujuan partai politik adalah mengembangkan kehidupan demokrasi dan memperjuangkan cita-cita para anggotanya dalam kehidupan bernegara. Fungsi Partai Politik adalah:

- a) Fungsi sosialisasi politik, yaitu melaksanakan pendidikan politik.
- b) Fungsi partisipasi politik, yaitu menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat.
- c) Fungsi rekrutmen politik yaitu kegiatan mencari dan mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik (Presiden, Gubernur, Bupati, Wali Kota dan lain-lain.) sesuai dengan mekanisme demokrasi.
- d) Fungsi pemandu kepentingan, yaitu lembaga demokrasi merupakan wahana kegiatan menyatakan dukungan dan tuntutan proses politik
- e) Fungsi komunikasi politik, menyalurkan informasi dan keinginan timbal balik antara rakyat dengan pemerintah.
- f) Fungsi pengendali konflik, yaitu turut memecahkan dan menyelesaikan perselisihan antara berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat.
- g) Fungsi kontrol politik, yaitu kegiatan mengontrol kekuatan yang dijalankan oleh pemerintah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

## 2) Lembaga Swadaya Masyarakat

LSM secara luas meliputi seluruh Organisasi kemasyarakatan yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara indonesia untuk berperan serta di dalam sistem politik negara. Pada hakikatnya LSM tidak memiliki aktifitas politik secara langsung di lembaga perwakilan rakyat. Namun secara tidak langsung LSM dapat mempunyai

hubungan (komunikasi ) politik dengan DPR sesuai dengan bidang kegiatannya.

Dalam suatu istilah yang umum LSM disebut sebagai kelompok penekan (Pressure group), yaitu kelompok yang secara formal tidak berperan dalam kegiatan politik praktis, namun tetap melaksanakan kegiatan politik itu secara tidak langsung. Dalam suatu masyarakat demokrasi liberal kelompok penekan itu adalah golongan kepentingan (interest group) yang keinginan agar kepentingannya tetap diperhatikan dalam pengambilan keputusan kenegaraan. Dalam negara semenjak reformasi LSM secara bebas mempengaruhi DPR dalam pengambilan keputusan, seperti banyak LSM atau organisasi masyarakat melakukan pendekatan ke DPR dan bahkan melakukan unjuk rasa agar kepentingannya diakomodir dalam pembuatan undang-undang. Maraknya demonstrasi pro dan kontra pada tahun 2005 terhadap rancangan undang-undang Anti Pornografi dan Aksi Pornografi yang akan diputuskan di DPR adalah karena dukungan atau tekanan dari kepentingan LSM dalam masyarakat.

Dalam suatu negara demokrasi LSM dapat menjadi ujung tombak perubahan sistem politik suatu negara, karena dia berhubungan secara langsung dengan aspirasi masyarakat. Beberapa faktor yang menyebabkan LSM lebih dekat dengan aspirasi masyarakat adalah:

- a) Pembentukan LSM tidak membutuhkan persyaratan yang lebih ketat seperti pembentukan Partai Politik, khususnya dari segi jumlah keanggotaan.
- b) Kegiatan LSM sangat bersentuhan dengan kegiatan sehari-hari dalam masyarakat, seperti LSM yang bergerak dalam amal sosial.
- c) LSM memiliki akar budaya yang lebih kuat di dalam struktur masyarakat.
- d) LSM dalam masyarakat Indonesia lebih otonom, dapat hidup dalam rejim pemerintahan yang berbeda.

Dalam masyarakat demokratis menjamurnya jumlah LSM sebagai perwujudan dari kebebasan seseorang warga negara dalam berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, sesuai dengan Pasal 28 UUD 1945. dalam masyarakat Indonesia LSM tumbuh dan berkembang suatu dengan bidang kegiatannya, seperti bidang kegiatan keagamaan dan sosial, bidang perburuhan, bidang lingkungan, pendidikan dan sebagainya.

**Pendalaman Materi :**

1. Sebutkan ruang lingkup system politik Indonesia, internal maupun eksternal
2. Buatlah bagan suprastruktur dan infrastruktur system politik Indonesia

**D. Sejarah Sistem Politik Indonesia**

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang besar. Bangsa ini baru bisa dipersatukan oleh para pendiri melalui proklamasi 17 Agustus 1845. Sebelumnya, Indonesia disebut sebagai Nusantara (yaitu kumpulan bangsa-bangsa yang mandiri dan berdaulat) di mana ada kalanya kerajaan yang satu dengan kerajaan lainnya saling menyerang untuk memperluas pengaruh atau wilayah kekuasaan.

Sejarah Sistem Politik Indonesia bisa dilihat dari proses politik yang terjadi di dalamnya. Namun dalam menguraikannya tidak cukup sekedar melihat sejarah Bangsa Indonesia tapi diperlukan analisis sistem agar lebih efektif. Dalam proses politik biasanya di dalamnya terdapat interaksi fungsional yaitu proses aliran yang berputar menjaga eksistensinya. Sistem politik merupakan sistem yang terbuka, karena sistem ini dikelilingi oleh lingkungan yang memiliki tantangan dan tekanan.

Analisis sistem bisa dilakukan dengan pendekatan satu segi pandangan saja seperti dari sistem kepartaian, tetapi juga tidak bisa dilihat dari pendekatan tradisional dengan melakukan proyeksi sejarah yang hanya berupa pemotretan sekilas. Pendekatan yang harus dilakukan dengan pendekatan integratif yaitu pendekatan sistem, pelaku-saranan-tujuan dan pengambilan keputusan

Sejarah Sistem politik Indonesia dilihat dari proses politiknya bisa dilihat dari masa-masa berikut ini:

### **1. Sebelum Kemerdekaan**

Sebelum kemerdekaan, Indonesia belum menganut system politik demokrasi. Indonesia pernah menganut system politik traditional oligarchy, yaitu dipimpin oleh para raja dan ningrat. Kerajaan-kerajaan yang pernah ada di Indonesia di antaranya yaitu Majapahit, Mataram, Sriwijaya, Ternate dan sebagainya.

Bangsa Indonesia pernah terjajah oleh bangsa-bangsa lain. Selama penjajahan tersebut, berbagai perlawanan muncul dari para raja maupun ulama. Ideologi marxisme mulai masuk ke Indonesia pada masa ini.

### **2. Proklamasi**

Indonesia mengumandangkan proklamasi kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, ditandatangani atas nama Bangsa Indonesia oleh Soekarno dan Hatta. Tanggal 18 Agustus 1945 atau esok harinya setelah proklamasi dikumandangkan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengadakan siding dan berhasil menetapkan konstitusi, presiden dan wakil presiden.

### **3. Orde Lama**

Orde Lama adalah sebutan bagi masa pemerintahan Presiden Soekarno di Indonesia. Masa orde lama yaitu masa pemerintahan yg dimulai dari proklamasi kemerdekaan 17 agustus 1945 sampai masa terjadinya G30 S PKI.

Ir. Soekarno adalah presiden Indonesia pertama yang menjabat pada periode 1945 – 1966. Ia adalah Proklamator Kemerdekaan Indonesia (bersama dengan Mohammad Hatta) yang terjadi pada tanggal 17 Agustus 1945. Soekarno menandatangani Surat Perintah 11 Maret 1966 Supersemar yang kontroversial, yang isinya – berdasarkan versi yang dikeluarkan Markas Besar Angkatan darat – menugaskan Letnan Jenderal Soeharto untuk mengamankan dan menjaga keamanan negara dan institusi

kepresidenan. Supersemar menjadi dasar Letnan Jenderal Soeharto untuk membubarkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan mengganti anggota-anggotanya yang duduk di parlemen.

Orde Lama telah dikenal prestasinya dalam memberi identitas, kebanggaan nasional dan mempersatukan bangsa Indonesia. Beberapa peristiwa pada Orde Lama yang adalah; Pemberontakan PKI pada tahun 1948, Demokrasi Terpimpin, Pelaksanaan UUD Sementara 1950, Nasakom dan Pemberontakan PKI 1965.

Orde Lama berlangsung dari tahun 1945 hingga 1968. Dalam jangka waktu tersebut, Indonesia menggunakan bergantian sistem ekonomi liberal dan sistem ekonomi komando. Di saat menggunakan sistem ekonomi liberal, Indonesia menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Presiden Soekarno di gulingkan waktu Indonesia menggunakan sistem ekonomi komando. Di pemerintahan Soekarno malah terjadi pergantian sistem pemerintahan berkali-kali. Liberal, terpimpin, dan sebagainya mewarnai politik Orde Lama. Pemberontakan PKI pun sebagian dikarenakan oleh kebijakan Orde Lama. PKI berhaluan sosialisme/komunisme (Bisa disebut Marxisme atau Leninisme) yang berdasarkan asas sama rata, jadi faktor pemberontakan tersebut adalah ketidakadilan dari pemerintah Orde Lama.

Zaman orde lama partai yang ikut pemilu sebanyak lebih dari 25 partai peserta pemilu. Masa orde lama ideologi partai berbeda antara yang satu dengan lainnya, ada : 1) Nasionalis (PNI-Partindo-IPKI), Komunis (PKI), 3) Islam (NU-Masyumi- PSII-PI PERI), 4) Sosialis (PSI-MURBA, Kristen Parkindo dan lain-lain). Pelaksanaan Pemilu pada Orde Lama hampir sama seperti sekarang. Masa orde lama adalah masa pencarian bentuk implementasi Pancasila terutama dalam sistem kenegaraan. Pancasila diimplementasikan dalam bentuk yang berbeda-beda pada masa orde lama. Terdapat 3 periode implementasi Pancasila yang berbeda, yaitu periode 1945-1950, periode 1950-1959, dan periode 1959-1966.

Pada masa Orde lama, Pancasila dipahami berdasarkan paradigma yang berkembang pada situasi dunia yang diliputi oleh tajamnya konflik



ideologi. Masa orde lama adalah masa pencarian bentuk implementasi Pancasila terutama dalam sistem kenegaraan. Pancasila diimplementasikan dalam bentuk yang berbeda-beda pada masa orde lama. Pada saat itu, kondisi politik dan keamanan dalam negeri diliputi oleh kekacauan dan kondisi sosial-budaya berada dalam suasana transisional dari masyarakat terjajah (inlander) menjadi masyarakat merdeka. Menurut ahli ketatanegaraan di Indonesia, Indonesia pernah mengalami 5 pergantian system pemerintahan. Dan 4 diantaranya terjadi pada masa orde lama. Diantaranya:

a. Periode 17 Agustus 1945-27 Desember 1949

Dengan adanya Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia telah merdeka dan tidak terikat lagi oleh kekuatan asing atau penjajah manapun. Indonesia adalah suatu negara yang merdeka dengan segala alat perlengkapan ketatanegaraannya.

Beberapa poin penting pada masa itu adalah :

- 2) Konstitusi yang dipakai adalah UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.
- 3) Bentuk negara Indonesia adalah kesatuan.
- 4) Sistem pemerintahannya adalah presidensiil yang bergeser ke parlementer. Sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh UUD pada saat itu sebenarnya adalah sistem presidensiil. Kepala negara sekaligus menjabat sebagai kepala pemerintahan dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Tetapi ternyata, sistem presidensiil ini tidak bertahan lama. Menurut ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, sebelum MPR, DPR, dan Dewan Pertimbangan Agung terbentuk, presiden akan menjalankan kekuasaannya dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Berarti kedudukan Komite Nasional hanyalah sebagai pembantu presiden. Nyatanya pada tanggal 16 Oktober 1945, dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No X yang

menyatakan bahwa KNIP sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN. KNIP sendiri dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP (bukan kepada presiden). Badan Pekerja ini diketuai oleh Sutan Syahrir. (Erman Muchjidin,1986:26-27). Berarti dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No X tersebut, KNIP yang semula berperan sebagai pembantu presiden berubah menjadi badan legislatif yang merangkap fungsi sebagai DPR dan MPR sekaligus. Menteri-menteri kemudian tidak bertanggung jawab lagi kepada presiden, tetapi bertanggung jawab kepada KNIP. Tanggal 14 November 1945 terbentuklah kabinet parlementer dengan PM Sutan Syahrir. Berarti sistem presidensiil telah beralih menjadi sistem parlementer. (Dasril Radjab,1884:90).

- 5) Sistem kepartaian masa itu adalah sistem multipartai. (Erman Muchjidin,1986:27). Sistem multipartai ini berawal dari dikeluarkannya Maklumat Badan Pekerja KNIP tanggal 3 November 1945 yang berisi anjuran agar pemerintah dan rakyat mendirikan partai-partai politik sebagai sarana pembantu perjuangan bangsa Indonesia.
- 6) Alat perlengkapan negaranya terdiri dari : Presiden dan wakil presiden, Menteri-menteri, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (Karena MPR dan DPR pada masa itu belum terbentuk, maka fungsi MPR dan DPR dipegang oleh KNIP sekaligus), Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. (Dasril Radjab,1884:90).

b. Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950

Diawali dari adanya Konferensi Meja Bundar yang secara jelas menyebutkan keberadaan dari Republik Indonesia Serikat. Salah satu hasil dari KMB sendiri menyebutkan dibentuknya Uni Indonesia

Belanda, yang terdiri dari dua negara yaitu RIS dan Belanda. Berarti negara Indonesia saat itu telah berubah menjadi negara serikat. Pengakuan kedaulatan oleh Belanda kepada RIS yang sekaligus menandai perubahan Indonesia menjadi negara serikat ini terjadi pada tanggal 27 Desember 1949. (Erman Muchjidin,1986:33).

- 1) Konstitusi yang berlaku pada masa itu adalah Konstitusi RIS 1949. Bentuk negara RIS adalah federasi, terbagi dalam 7 buah negara bagian dan 9 buah satuan kenegaraan yang kesemuanya bersatu dalam ikatan federasi RIS. (Erman Muchjidin,1986:36).
- 2) Sistem pemerintahannya adalah parlementer. System pemerintahan parlementer ditandai dengan terbentuknya Senat RIS yang beranggotakan wakil-wakil dari negara bagian. Sistem kabinetnya disebut dengan Kern Kabinet, yaitu PM, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Keuangan, dan Menteri Ekonomi mempunyai kedudukan yang istimewa. Dalam mengambil keputusan mereka mempunyai kekuatan yang sama dengan kekuatan Dewan Menteri. Menteri-menteri tersebut baik secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama bertanggung jawab kepada DPR. Untuk Indonesia, wakil-wakilnya tergabung dalam DPR. (Erman Muchjidin,1986:35).

Alat perlengkapan RIS terdiri dari : Presiden, Menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, Dewan Pengawas Keuangan (BAB III Perlengkapan Republik Indonesia Serikat tentang Ketentuan Umum UUD RIS 1949).

c. Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959

Konstitusi RIS ternyata tidak berumur panjang. Hal ini disebabkan isi konstitusi tersebut tidak mengakar dari kehendak rakyat dan bukan pula merupakan keputusan politik dari rakyat Indonesia. Akibatnya, timbul tuntutan dimana-mana untuk kembali ke negara kesatuan. Satu

per satu negara atau daerah bagian menggabungkan diri kembali ke dalam RI. Negara bagian yang lain juga semakin sulit diperintah. Ini jelas akan mengurangi kewibawaan negara serikat.

Untuk mengatasi keadaan tersebut akhirnya Pemerintah Indonesia Serikat mengadakan musyawarah dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia. Dalam musyawarah tersebut dicapai kesepakatan bahwa akan bersama-sama melaksanakan negara kesatuan sebagai jelmaan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 dan untuk itu diperlakukan UUD Sementara. Akhirnya dibentuklah panitia yang bertugas merencanakan sebuah rancangan UUDS Negara Kesatuan Republik Indonesia. Panitia tersebut dipimpin oleh Soepomo untuk RIS dan Abdul Halim untuk RI. Melalui UU Federal No 17 Tahun 1950 (LN RIS 1950 No 56) ditetapkan perubahan KRIS 1949 menjadi UUDS 1950.

UU tersebut hanya berisi dua pasal, yaitu : 1) Pasal 1, “ Berisikan tentang perubahan KRIS 1949 menjadi UUDS 1950 dan setelah itu dimuat selengkapny naskah dari UUDS 1950, yang terdiri dari mukadimah dan batang tubuhnya” dan 2) Pasal 2, “ Menentukan tentang mulai berlakunya UUDS 1950, yakni pada tanggal 15 Agustus 1950”.(Dasril Radjab,1994:98).

- 1) Konstitusi yang berlaku adalah UUDS 1950. Dikatakan sebagai UUDS karena memang UUD ini bersifat sementara. Pemerintah Indonesia pada masa itu membentuk suatu badan yang bernama badan konstituante dimana tugas mereka adalah menyusun UUD.
- 2) Bentuk negara menurut UUDS 1950 adalah negara kesatuan. Pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 meyakini bahwa RI yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan (Dasril Radjab,1994:102).
- 3) Sistem pemerintahan menurut UUDS 1950 adalah parlementer. Dalam Pasal 83 ayat 2 UUDS 1950 dinyatakan

bahwa menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri kepada DPR. (Dasril Radjab,1994:103).

- 4) Sistem kepartaian masa itu adalah multipartai. Pemilu tahun 1955 untuk pertama kalinya dilaksanakan untuk memilih anggota konstituante. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 UUDS 1950 adalah: Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Dewan Pengawas Keuangan (Erman Muchjidin,1986:40).

d. Periode 5 Juli 1959 (masa UUD 1945 pasca Dekrit Presiden).

Konstituante yang diharapkan dapat merumuskan UUD guna menggantikan UUDS 1950 ternyata tidak mampu menyelesaikan tugasnya. Presiden selaku Panglima Tertinggi Angkatan Perang mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959. Isi dari Dekrit tersebut salah satunya adalah memberlakukan kembali UUD 1945 dan tidak berlaku kembali UUDS 1950. (Dasril Radjab,1994:106).

- 1) Konstitusi yang dipakai adalah UUD 1945.
- 2) Bentuk negara adalah kesatuan
- 3) Sistem pemerintahannya adalah presidensiil
- 4) Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. (Dasril Radjab,1994:108). Sistem presidensiil ini kelanjutannya akan menjadi presidensiil terpimpin. Presiden justru sebagai Pimpinan Besar Revolusi, segala kebijaksanaan ada di tangannya.
- 5) Alat-alat perlengkapan negara setelah keluarnya Dekrit Presiden adalah : Presiden dan menteri-menteri, DPR Gotong Royong, MPRS, DPAS, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung (Soehino,1992:148).

- 6) Beberapa hal yang terjadi pada masa setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah :
- a) Berlakunya demokrasi terpimpin dengan penafsiran bahwa presiden memegang kepemimpinan yang tertinggi di tangannya, menjadikan dirinya selaku Pimpinan Besar Revolusi dan konsep Nasakom dalam kehidupan bangsa. Maksud terpimpin menurut UUD 1945 adalah terpimpin dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Sedangkan konsep Nasakom berakibat pada PKI dapat menguasai lembaga negara.
  - b) Dalam SU MPRS Tahun 1963 Soekarno ditetapkan sebagai presiden seumur hidup. GBHN Indonesia pada pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960 ditetapkan menjadi Manipol/USDEK (UUD 1945, Sosialis Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Nasional).
  - c) Pemusatan kekuasaan pada presiden tidak saja menjurus kepada pemujaan individu dan menghilangkan fungsi dari lembaga negara yang ada karena lembaga negara yang telah dibentuk itu tunduk pada presiden. Orang-orang yang duduk dalam lembaga negara tidak didapat dari hasil pemilu tapi dipilih langsung oleh presiden.
  - d) Presiden membubarkan DPR hasil pemilu karena tidak menyetujui usul RAPBN dari presiden.

#### **4. Orde Baru**

Orde Baru adalah sebutan bagi masa pemerintahan Presiden Soeharto di Indonesia. Orde Baru menggantikan Orde Lama yang merujuk kepada era pemerintahan Soekarno. Pada 1968, MPR secara resmi melantik Soeharto untuk masa jabatan 5 tahun sebagai presiden, dan dia kemudian dilantik kembali secara berturut-turut pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998.

Orde Baru menempuh kebijakannya melalui struktur administratif yang didominasi militer. DPR dan MPR tidak berfungsi secara efektif. Anggotanya bahkan seringkali dipilih dari kalangan militer. Rezim orde baru di bawah Soeharto telah mampu mempertahankan kekuasaannya selama lebih dari tiga dekade. Secara umum, sekurang-kurangnya terapat empat sumber utama yang menjadi penopang kekuasaan orde baru:

a. Represi politik

Sejak orde baru melakukan konsolidasi politik pada awal tahun 1970-an, tindakan kekerasan dan represif merupakan instrument utama yang dipakai oleh pemerintah untuk mencapai stabilitas politik. Organisasi militer yang ditempatkan hingga ke desa-desa dalam bentuk Bantara Pembina Desa (Banbinsa), sementara pada waktu bersamaan pemerintahan orde baru telah mendirikan banyak instrument guna melakukan represi terhadap warga negaranya. BAIS (Badan Intelijen Strategis) yang terdiri dari unsure tentara, BAKIN (Badan Koordinasi Intelijen) yang banyak diisi oleh orang-orang sipil, Kopkamtib yang kemudian diubah menjadi Bakorstanas (Badan Koordinasi Strategi Nasional) telah menjadi lembaga-lembaga represif yang mengontrol masyarakat.

b. Klientelisme ekonomi

Ini dilakukan seiring dengan melimpahnya sumber ekonomi yang berasal dari hasil ekspor minyak dan hasil alam lainnya. Dengan sumber inilah, Soeharto berhasil secara efektif membeli dukungan elit dan masyarakat luas.

c. Wacana partikularistik

Dalam kaitan ini, orde baru telah mengembangkan banyak wacana partikularistik yang diorientasikan untuk memapankan orde baru, seperti wacana tentang demokrasi pancasila, tanggung jawab sosial warga Negara, hak asasi manusia (HAM) dan lain sebagainya. Dengan demikian, jika politik represi dan klientlisme ekonomi adalah mekanisme kontrol terhadap perilaku politik, maka politik wacana

merupakan mekanisme kontrol terhadap persepsi dan pola pikir partisipan politik. Dalam konteks inilah, orde baru berhasil membangun legitimasinya dengan menyosialisasikan beberapa wacana baru seperti stabilitas politik, integrasi nasional, kegagalan demokrasi liberal, dan lain sebagainya.

d. Korporatisme Negara

Korporatisme Negara dilakukan terhadap organisasi masyarakat yang diarahkan sebagai sumber mobilisasi massa. Korporatisme ini mewujud dalam bentuk penunggalan kelompok-kelompok profesi dan kepentingan yang ke bawah menempati posisi penting di hadapan anggotanya, tetapi sangat rentan terhadap intervensi Negara. Beberapa organisasi korporatis di antaranya adalah Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Kamar Dagang dan Industri (KADIN), dan lain sebagainya. Biasanya pemerintah menempatkan orang-orang kepercayaannya di lembaga-lembaga ini sehingga lembaga ini bukannya memperjuangkan kepentingan anggotanya vis-à-vis Negara atau pemerintah, tetapi malahan menjadi alat control terhadap anggotanya yang mempunyai peluang untuk melawan kebijakan rezim.

## **5. Orde Reformasi**

Era Reformasi atau Era Pasca Soeharto di Indonesia disebabkan karena tumbanganya orde baru sehingga membuka peluang terjadinya reformasi politik di Indonesia pada pertengahan 1998, tepatnya saat Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998 karena adanya wacana suksesi untuk menjatuhkan rezim Soeharto dimana didalamnya terdapat tuntutan untuk melakukan reformasi dan juga desakan dari parlemen beserta mendurnya beberapa menteri dari kabinet saat itu. sehingga bangsa Indonesia bersepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi, yakni proses pendemokrasian sistem politik Indonesia dimana kebebasan rakyat terbentuk, kedaulatan



rakyat dapat ditegakkan, dan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga wakil rakyat (DPR).

Setelah Soeharto mundur maka BJ. Habibie kemudian dilantik sebagai presiden menggantikan presiden Soeharto dan segera membentuk sebuah kabinet. Salah satu hal yang dilakukan oleh Habibie saat itu adalah mempersiapkan pemilu dan melakukan beberapa langkah penting dalam demokratisasi, seperti : mengesahkan UU partai politik, UU susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dan hal yang dilakukan oleh Presiden Habibie yang lain adalah penghapusan dwifungsi ABRI sehingga fungsi sosial-politik ABRI dihilangkan.

Demokrasi di masa pemerintahan BJ. Habibie amat sangat terbuka luas. Masyarakat Timor Leste pun seakan mendapatkan kebebasan untuk memerdekakan tanah mereka yang selama ini hanya dimanfaatkan oleh Soeharto dalam masa orde baru. Hal ini dikarenakan pada masa orde baru tidak melakukan pembangunan apapun di tanah Timor Leste setelah hasil kekayaan mereka dimanfaatkan oleh pusat sehingga memunculkan rasa ketidakadilan masyarakat Timor Leste.

Setelah masa Pemerintahan dari B.J. Habibie maka masuklah pasangan Terpilih duet Abdurrahman Wahid-Megawati secara legalitas formal telah lahir periode baru dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia. Era Orde Baru telah dinyatakan berakhir dan digantikan Orde Reformasi. Hadirnya Orde Reformasi seperti halnya awal-awal kebangkitan Orde Lama dan Orde Baru rakyat menaruh harapan besar bahwa Orde Reformasi dapat mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Pasangan Gus Dur-Megawati sebenarnya dinilai ideal dilihat dari aspek wawasan. Gus Dur adalah seorang santri tradisional yang memiliki wawasan kebangsaan yang tidak diragukan, sementara Megawati adalah seorang nasionalis yang juga memiliki wawasan Islam modern. Duet Gus Dur-Megawati lalu membentuk Kabinet Persatuan Nasional yang dilantik tanggal 28 Oktober 1999. Departemen Penerangan dan Departemen Sosial pada masa ini dihabiskan.

Dalam menjalankan pemerintahan, Abdurrahman Wahid mengalami banyak persoalan pada masa Orde Baru. Persoalan yang sangat menonjol adalah masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), pemulihan ekonomi, masalah BPPN, kinerja BUMN, pengendalian inflasi, mempertahankan kurs rupiah, masalah jalinan pengaman sosial (JPS), munculnya masalah disintegrasikan, konflik etnis dasar umat beragama, penegakan hukum dan penegakan hak asasi manusia (HAM).

Selain penilaian bahwa kebijakan Gus Dur Kontroversial, berkembang pula pendapat bahwa kebijakan Gus Dur dianggap berjalan sendiri tanpa mau menaati aturan ketatanegaraan, termasuk di dalamnya urusan protokoler. Segala persoalan diselesaikan Gus Dur berdasarkan bisikan kerabat dekatnya, bukan menurut aturan konstitusi negara. Dalam suasana sikap pro dan kontra masyarakat atas kepemimpinan Gus Dur, muncul kasus Bruneigate. Meskipun tidak terbukti melalui pengadilan, skandal Bruneigate mengakibatkan kredibilitas rakyat terhadap Gus Dur semakin turun drastis. Ketua MPR, Amien Rais yang dulu sangat bersemangat mendukung Gus Dur berbalik arah. Skandal Bruneigate dan pengangkatan wakil Kapolri, Kamjen (Pol) Chaeruddin menjadi pemangku sementara jabatan kepala Polri tanpa persetujuan DPR RI telah memicu konflik antara pihak eksekutif dan legislatif. Puncak kekecewaan DPR terbukti dengan dikeluarkannya Memorandum I buat Presiden Gus Dur pada tanggal 1 Februari 2001 yang disusul Memorandum II pada tanggal 30 April 2001. Presiden Gus Dur memang terkenal dengan sikapnya yang kontroversial, bukan datang memberi laporan pertanggungjawaban, melainkan pada pukul 01.05 WIB mengeluarkan Maklumat Presiden yang isinya antara lain membekukan lembaga MPR dan DPR.

Pada saat yang sama MPR melalui ketua Amien Rais secara tegas menolak dekrit yang dibuat Presiden Gus Dur. Langkah yang diambil Gus Dur menjadikan dirinya semakin tidak populer dan mempercepat proses kejatuhannya dari kursi kepresidenan. Apalagi ternyata dekrit tersebut tidak mendapat dukungan dari TNI dan Polri.

Melalui Sidang Istimewa MPR pada 23 Juli 2001, Megawati secara resmi diumumkan menjadi Presiden Indonesia ke-5. Meski ekonomi Indonesia mengalami banyak perbaikan, seperti nilai mata tukar rupiah yang lebih stabil, namun Indonesia pada masa pemerintahannya tetap tidak menunjukkan perubahan yang berarti dalam bidang-bidang lain.

Setelah masa pemerintahan Megawati berakhir Indonesia menyelenggarakan kembali pemilu presiden secara langsung pertamanya. Sejak Soeharto lengser dari kursi kepresidenannya, bahkan sampai di penghujung abad 19, bangsa Indonesia belum mengetahui kemana arah perubahan akan terjadi. Pada saat itu, kita baru bisa mengecap aromanya saja. Pada tahun 1999, memang sudah digelar pemilu multi partai. Tapi keikutsertaan 48 partai politik dari berbagai latarbelakang yang kompleks, baru sebatas euphoria, bukan perubahan yang bermakna reformasi. Meski *political will* sudah mengiringnya.

Perlahan tapi pasti, bangunan reformasi mulai terlihat fondasinya di paruh akhir tahun 2000. Setidaknya, melalui keberanian untuk mengamandemen UUD 1945, bangsa ini tengah memulai perubahan yang bersifat struktural. Meski, sejak Habibie naik panggung kekuasaan, secara kultural, perubahan itu sudah terjadi. Bahkan, sampai pemilu kedua di era reformasi, pada tahun 2004 perubahan struktural dalam format politik Indonesia, seakan mencapai klimaksnya. Terlebih, ketika kesuksesan mengamandemen UUD 1945, di buktikan dengan lahirnya seorang presiden republik Indonesia dari rahim pemilihan presiden langsung (Pemilu Presiden ).

Bila diuraikan kembali maka diperoleh analisis sebagai berikut :

#### **1. Masa Prakolonial (Kerajaan)**

- a. Penyaluran tuntutan – rendah dan terpenuhi
- b. Pemeliharaan nilai – disesuaikan dengan penguasa
- c. Kapabilitas – SDA melimpah
- d. Integrasi vertikal – atas bawah
- e. Integrasi horizontal – nampak hanya sesama penguasa kerajaan
- f. Gaya politik – kerajaan

- g. Kepemimpinan – raja, pangeran dan keluarga kerajaan
  - h. Partisipasi massa – sangat rendah
  - i. Keterlibatan militer – sangat kuat karena berkaitan dengan perang
  - j. Aparat negara – loyal kepada kerajaan dan raja yang memerintah
  - k. Stabilitas – stabil dimasa aman dan instabil dimasa perang
- 2. Masa Kolonial (Penjajahan)**
- a. Penyaluran tuntutan – rendah dan tidak terpenuhi
  - b. Pemeliharaan nilai – sering terjadi pelanggaran ham
  - c. Kapabilitas – melimpah tapi dikeruk bagi kepentingan penjajah
  - d. Integrasi vertikal – atas bawah tidak harmonis
  - e. Integrasi horizontal – harmonis dengan sesama penjajah atau elit pribumi
  - f. Gaya politik – penjajahan, politik belah bambu (memecah belah)
  - g. Kepemimpinan – dari penjajah dan elit pribumi yang diperalat
  - h. Partisipasi massa – sangat rendah bahkan tidak ada
  - i. Keterlibatan militer – sangat besar
  - j. Aparat negara – loyal kepada penjajah
  - k. Stabilitas – stabil tapi dalam kondisi mudah pecah
- 3. Masa Demokrasi Liberal**
- a. Penyaluran tuntutan – tinggi tapi sistem belum memadai
  - b. Pemeliharaan nilai – penghargaan HAM tinggi
  - c. Kapabilitas – baru sebagian yang dipergunakan, kebanyakan masih potensial
  - d. Integrasi vertikal – dua arah, atas bawah dan bawah atas
  - e. Integrasi horizontal- disintegrasi, muncul solidarity makers dan administrator
  - f. Gaya politik – ideologis
  - g. Kepemimpinan – angkatan sumpah pemuda tahun 1928
  - h. Partisipasi massa – sangat tinggi, bahkan muncul kudeta
  - i. Keterlibatan militer – militer dikuasai oleh sipil
  - j. Aparat negara – loyak kepada kepentingan kelompok atau partai
  - k. Stabilitas – instabilitas
- 4. Masa Demokrasi Terpimpin**
- a. Penyaluran tuntutan – tinggi tapi tidak tersalurkan karena adanya Front nas
  - b. Pemeliharaan nilai – Penghormatan HAM rendah
  - c. Kapabilitas – abstrak, distributif dan simbolik, ekonomi tidak maju
  - d. Integrasi vertikal – atas bawah
  - e. Integrasi horizontal – berperan solidarity makers,
  - f. Gaya politik – ideolog, nasakom
  - g. Kepemimpinan – tokoh kharismatik dan paternalistik
  - h. Partisipasi massa – dibatasi
  - i. Keterlibatan militer – militer masuk ke pemerintahan
  - j. Aparat negara – loyal kepada negara
  - k. Stabilitas – stabil

## 5. Masa Demokrasi Pancasila

- a. Penyaluran tuntutan – awalnya seimbang kemudian tidak terpenuhi karena fusi
- b. Pemeliharaan nilai – terjadi Pelanggaran HAM tapi ada pengakuan HAM
- c. Kapabilitas – sistem terbuka
- d. Integrasi vertikal – atas bawah
- e. Integrasi horizontal – nampak
- f. Gaya politik – intelek, pragmatik, konsep pembangunan
- g. Kepemimpinan – teknokrat dan ABRI
- h. Partisipasi massa – awalnya bebas terbatas, kemudian lebih banyak dibatasi
- i. Keterlibatan militer – merajalela dengan konsep dwifungsi ABRI
- j. Aparat negara – loyal kepada pemerintah (Golkar)
- k. Stabilitas stabil

## 6. Masa Reformasi

- a. Penyaluran tuntutan – tinggi dan terpenuhi
- b. Pemeliharaan nilai – Penghormatan HAM tinggi
- c. Kapabilitas – disesuaikan dengan Otonomi daerah
- d. Integrasi vertikal – dua arah, atas bawah dan bawah atas
- e. Integrasi horizontal – nampak, muncul kebebasan (*euforia*)
- f. Gaya politik – pragmatik
- g. Kepemimpinan – sipil, purnawiranan, politisi
- h. Partisipasi massa – tinggi
- i. Keterlibatan militer – dibatasi
- j. Aparat negara – harus loyal kepada negara bukan pemerintah
- k. Stabilitas – instabil

Perkembangan sistem politik Indonesia sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut :

### 1. Sistem Politik Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Hal itu berarti bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan sepenuhnya dijalankan oleh MPR, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil artinya presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

UUD 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang mengatur kedudukan dan tanggung jawab penyelenggaraan negara, kewenangan,

tugas, dan hubungan antara lembaga-lembaga negara. UUD 1945 juga mengatur hak dan kewajiban warga negara.

Lembaga legislatif terdiri atas MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara dan DPR. Lembaga eksekutif terdiri atas presiden dan menjalankan tugasnya yang dibantu oleh seorang wakil presiden serta kabinet. Lembaga yudikatif menjalankan kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh MA sebagai lembaga kehakiman tertinggi bersama badan-badan kehakiman lain yang berada dibawahnya.

## **2. Sistem Politik Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945**

Pokok-pokok sistem politik di Indonesia setelah amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut :

- a. bentuk negara adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahan adalah republik. NKRI terbagi dalam 33 daerah provinsi dengan menggunakan prinsip desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan demikian, terdapat pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- b. kekuasaan eksekutif berada ditangan presiden. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden beserta wakilnya dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat. Presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen, dan tidak dapat membubarkan parlemen. Masa jabatan presiden beserta wakilnya adalah 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.
- c. tidak ada lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Yang ada lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, BPK, presiden, MK, KY dan MA.
- d. DPA ditiadakan yang kemudian dibentuk sebuah dewan pertimbangan yang berada langsung dibawah presiden.
- e. kekuasaan membentuk UU ada ditangan DPR. Selain itu DPR menetapkan anggaran belanja negara dan mengawasi jalannya pemerintahan. DPR tidak dapat dibubarkan oleh presiden beserta

kabinetnya, tetapi dapat mengajukan usulan pemberhentian presiden kepada MPR.

**Pendalaman Materi :**

- 1) Sebutkan perbedaan yang mendasar dari sistem politik di Indonesia pada masa prakolonial, colonial, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, dan masa reformasi!
- 2) Sebutkan perbedaan yang mendasar dari sistem politik di Indonesia pada masa sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945!

## **BAB II**

### **SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**

#### **PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

#### **Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami pengertian sistem pemerintahan Indonesia pasca amandemen UUD 1945

#### **Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Sistem Pemerintahan Presidensial
2. Sistem Pemerintahan Parlementer
3. Sistem Pemerintahan Campuran

#### **A. Sistem Pemerintahan**

Dilihat dari sistem Pemerintahan itu sendiri, sistem Pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu<sup>30</sup>.

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga

---

<sup>30</sup> Carl J.Friedrich, *Man And His Government An Empirical Theory Of Politics*, New York, Mc Graw Hill Book Coy, Inc, 1963 sebagaimana dikutip dalam Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim , *Pengantar Hukum Tata.....*, *Op.Cit*



negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menjalankan kepentingan rakyat<sup>31</sup>.

Menurut Moh.Mahfud MD<sup>32</sup>, sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, dimana pembagian sistem pemerintahan di dalam ilmu negara dan ilmu politik menurut Moh. Mahfud MD dikenal beberapa sistem pemerintahan yakni, presidensial, parlementer, dan referendum.

Sejalan dengan pandangan Mahfud MD, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* yakni penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan tiga macam, yaitu:<sup>33</sup>

- (1) Sistem pemerintahan presidensial (*presidential sistem*);
- (2) Sistem pemerintahan parlementer (*parlementary sistem*);
- (3) Sistem campuran (*mixed sistem atau hybrid sistem*).

Sri Soemantri juga mengemukakan varian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan campuran.<sup>34</sup> Deny Indrayana juga mengemukakan varian sistem pemerintahan dengan lebih variatif dari beberapa ahli diatas, yakni sistem parlementer, sistem presidensial, sistem *hybrd* atau campuran, sistem kolejal, dan sistem monarki<sup>35</sup>.

C.F.Strong dalam buku "*modern political constitution*" membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori; *parliamnetary executive* dan *nonparliamentary*

---

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000).

<sup>33</sup> imly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.....*, *Op.Cit.*

<sup>34</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Op.Cit.*

<sup>35</sup> Deny Indrayana, *Mendesain Presidensial Yang Efektif; Bukan 'Presiden Sial' Atawa 'Presiden Sialan'*, Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial, Jakarta, 13 Desember 2006.

*executive* atau *the fixed executive*<sup>36</sup>. Dalam penelitian ini, akan dijabarkan varian sistem pemerintahan yang berkaitan dengan fokus penelitian, yakni sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer dan sistem pemerintahan *hybird* (campuran). Secara umum, pilihan tersebut didasarkan kepada pertimbangan bahwa ketiga sistem pemerintahan tersebut lebih banyak dipraktikkan jika dibandingkan dengan sistem kolejal, dan sistem monarki. Di dalam UUD 1945 sebelum perubahan, dinilai mengandung sistem pemerintahan parlementer, sistem presidensial dan sistem campuran. Dan untuk focus penelitian yang menitikberatkan kepada sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

### **1. Sistem Pemerintahan Parlementer**

Sistem pemerintahan parlementer lahir di Inggris sebagai sebuah perjuangan kekuatan diluar raja (bangsawan) untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada pada raja<sup>37</sup>. Proses demokratisasi di Inggris terjadi melalui tahapan yang cukup panjang, sejak ratusan tahun lalu. Dimulai dengan *magna charta libertatum* (perjanjian agung tentang kebebasan, 1215) yakni dengan disepakatinya perjanjian tertulis antara Raja Jhon dengan kaum bangsawan dan kaum clerus.

Sistem pemerintahan kabinet parlementer yang dilaksanakan di Inggris, bukanlah merupakan sebuah ciptaan secara sengaja, yang ditentukan dan diatur secara dogmatis, yaitu dengan menentukan peraturan perundang-undangannya terlebih dahulu, baru kemudian dilaksanakan, melainkan sistem pemerintahan cabinet parlementer tersebut merupakan sebuah improvisasi atau suatu puncak perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, yang bertitik tolak dari adagium *the king can do no wrong*.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> C.F.Strong, *Modern Political Constitution: An Intoduction To The Comparative Study Of Their History And Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson Limited, 1975).

<sup>37</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, ( Jakarta: Fokusmedia, 2007).

<sup>38</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta; Liberty, 1993).

Pada sistem Parlemitter hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggung jawaban para menteri terhadap Parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari Parlemen yang berarti bahwa kebijaksanaan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh Parlemen. Dari sejarah ketatanegaraan dapatlah dikatakan bahwa sistem Parlemitter ini adalah kelanjutan dari bentuk Negara Monarchi Konstitusional, dimana kekuasaan Raja dibatasi oleh Konstitusi<sup>39</sup>.

Menurut Moh.Mahfud MD, terdapat beberapa prinsip-prinsip (ciri-ciri) yang dianut dalam sistem parlemitter, diantaranya:<sup>40</sup>

- (1) Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
- (2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
- (3) Kabinet bertanggungjawab kepada dan dapat di jatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
- (4) Karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (tergantung pada) parlemen.

Lemahnya kabinet pada sistem parlemitter tersebut, maka kabinet dapat memintakan kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representatif. Tapi jika hal demikian terjadi, maka dalam waktu yang relatif pendek kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen yang baru<sup>41</sup>.

Dalam sistem parlemitter objek utama yang diperebutkan adalah parlemen. Pemilu parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif hanya mungkin diperoleh setelah partai kontestan pemilu berhasil meraih suara mayoritas dalam parlemen<sup>42</sup>. Dalam sistem parlemitter,

---

<sup>39</sup> Moh Kusnardi Dan Hermaily Ibrahim, *Op Cit.*

<sup>40</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaran Indonesia, Loc.Cit.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik, Op.Cit.*

pimpinan tertinggi partai pemenang pemilu bertanggungjawab tidak hanya mengenai masalah ideologi partainya, tetapi juga terhadap visi dan misi yang direncanakan/diprogramkan oleh partai tersebut. Maka secara etika umum politiknya, pimpinan tertinggi partai pemenang pemilu secara otomatis menjadi Perdana Menteri.

Hendarmin Ranadireksa, menyebutkan beberapa ciri umum sistem parlementer, diantaranya<sup>43</sup>:

- (1) Terpisahnya jabatan kepala negara dengan kepala pemerintahan;
- (2) Kepala negara sebagai simbol representasi negara;
- (3) Terdapat jabatan Raja sebagai kepala negara dan presiden sebagai kepala negara terpisah dari perdana menteri sebagai kepala pemerintahan;
- (4) Sistem yang dinamis, parlemen dengan kewenangannya yang luas untuk mengontrol pemerintahan berdampak kepada tingginya dinamika iklim perpolitikan;
- (5) Parlemen sebagai subjek pemerintahan;
- (6) Kontrak sosial dalam sistem parlementer;
- (7) Partai pemenang pemilu sebagai partai yang membentuk pemerintahan;
- (8) Proses pelaksanaan program pemerintahan dilaksanakan oleh partai pemenang pemilu;
- (9) *Diffusion of power*, dalam sistem parlementer, trias politika bukan merupakan pemisahan kekuasaan melainkan pembagian fungsi kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif (yudikatif tetap berada independen);
- (10) Terdapat mosi tidak percaya oleh parlemen sebagai penarikan mandate;
- (11) Pemerintahan koalisi, tidak mudah bagi partai pemenang untuk meraih kemenangan mutlak dalam sistem parlementer yang umumnya bersifat multi partai, maka dimungkinkan bagi partai pemenang pemilu untuk tetap mengadakan koalisi terhadap partai lain untuk stabilitas pemerintahan;

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip-prinsip pokok dalam sistem parlementer, diantaranya<sup>44</sup>:

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata .....*, *Op.Cit.*

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

Menurut Muchtar Pakpahan, Sistem parlementer memiliki ciri sebagai berikut<sup>45</sup>:

- (1) Kekuasaan berada ditangan parlemen, Eksekutif, Yudikatif dengan tidak ada pemisahan secara tegas satu dengan yang lainnya;
- (2) Kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak berada ditangan satu orang;
- (3) Pertanggungjawaban dapat dilakukan dengan sistem bulat, terpecah atau kombinasi bulat dan terpecah. Pertanggungjawaban sistem bulat maksudnya, ialah pertanggungjawaban cabinet menyatu dengan pimpinan kabinet (perdana menteri). Pertanggungjawaban terpecah, artinya masing-

---

<sup>45</sup> Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik*, ( Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2010).

masing menteri yang menjadi anggota cabinet mempertanggungjawabkan tugas yang diserahkan kepadanya. Sedangkan pertanggungjawaban sistem kombinasi bulat dan terpecah artinya menteri bertanggungjawab atas pekerjaannya, tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tanggungjawab dewan kabinet;

- (4) Kedudukan dewan menteri atau kabinet tergantung sikap legislatif atau parlemen;
- (5) Disamping memiliki fungsi legislatifnya, parlemen merupakan pemegang kedaulatan rakyat.

Dari uraian diatas, dapat dimengerti bahwa sistem parlementer menempatkan parlemen sebagai pusat pengendalian pemerintahan yang dijalankan oleh perdana menteri dan dewan menteri (kabinet). Parlemen dikuasai oleh partai politik pemenang pemilihan umum, atau gabungan partai (koalisi) yang memperoleh suara mayoritas diparlemen, atau juga dapat dikatakan bahwa sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung daripada keberadaan legislatif.

Dalam sistem parlementer, kedudukan kepala negara sangat kuat, kepala negara dapat membubarkan parlemen atas pertimbangan dari perdana menteri. Akan tetapi parlemen tidak dapat menjatuhkan kepala negara. oleh karena itu dalam keadaan situasi politik negara tidak stabil, maka kedudukan parlemen sangat bergantung kepada kepala negara.

Di Indonesia, sistem parlementer dimulai sejak adanya Maklumat Pemerintah Nomor IX/1945 tanggal 14 November 1945 sampai dengan berlakunya Konstitusi RIS, dari tanggal 27 Desember sampai dengan 17 Agustus 1950 yang ditetapkan dengan keputusan Presiden RIS tanggal 31 Januari 1950 Nomor 48 LN-50-3. (D.U.6 Februari 1950). Sistem parlementer tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) yang mengatakan bahwa kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Selain itu, dalam Pasal 105 dikatakan bahwa menteri-menteri duduk di dalam Dewan

Perwakilan Rakyat dengan suara nasihat. Serta dalam Pasal 118 ayat (1) yang menjelaskan bahwa presiden tidak dapat diganggu gugat<sup>46</sup>.

Setelah RIS kembali dibentuk Republik Indonesia dengan mempergunakan UUD Sementara 1950 sebagai konstitusi, RI tetap mempergunakan sistem pemerintahan parlementer. Hal tersebut dapat dilihat bahwa presiden sebagai kepala negara berwenang untuk membentuk kabinet<sup>47</sup>, mengangkat Perdana Menteri dan menteri-menteri<sup>48</sup> serta Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat<sup>49</sup>.

Presiden berhak memberikan grasi setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung, Presiden memberikan amnesti dan abolisi. Presiden memegang kekuasaan angkatan perang, dan hal yang paling krusial adalah disebutkan bahwa presiden tidak dapat diganggu gugat<sup>50</sup>, maka presiden tidak dapat dijatuhkan DPR, sebaliknya DPR dapat dijatuhkan oleh Presiden.

## 2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sejarah sistem pemerintahan presidensial berawal dari lahirnya Negara Amerika Serikat, sebuah negara bekas Koloni Inggris di Benua Amerika untuk memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat terlepas dari Kerajaan Inggris. Ditahun 1775-1783 terjadi peperangan antara Inggris dengan negara baru Amerika Serikat yang ingin melepaskan diri dari Inggris yang kemudian dimenangkan oleh Amerika Serikat.

Menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim menyatakan bahwa:

” Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan

---

<sup>46</sup> Jhon Pieris, *Pembatasan Konsitutsional Kekuasaan Presiden RI*, *Op.Cit.*

<sup>47</sup> Pasal 45 ayat (1) UUDS 1950.

<sup>48</sup> Pasal 51 ayat (2) UUDS 1950

<sup>49</sup> Pasal 84 UUDS 1950

<sup>50</sup> Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950

melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balances*.<sup>51</sup>”

Bentuk penolakan bangsa Amerika terhadap Inggris tercermin dari pembentukan pemerintahan yang berbeda dengan sistem parlementer di Inggris. Salah satu bentuk perbedaannya dengan sistem parlementer itu adalah dengan memberikan kewenangan yang besar terhadap kedudukan presiden.

Menurut Harun Alrasyid, jabatan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat pada Abad ke 18. Pasal II ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat mengatur ” *the executive power shall be vested in a president of united states of america*”<sup>52</sup>.

Proses lahirnya presiden di Amerika Serikat cukup berliku. Hasrat untuk membentuk kerajaan bukan Republik tetap memiliki pendukung berani mati. Setahun sebelum konstitusi disetujui, John Jay mengirimkan surat kepada George Washington mempertanyakan apakah setidaknya Amerika Serikat berbentuk kerajaan. Pada akhirnya setelah melalui perdebatan yang panjang serta rumit bentuk negara Republik disetujui, kemudian sistem presidensial diadopsi serta presiden pertama Amerika Serikat terpilih George Washington (1789-1797)<sup>53</sup>.

Setelah proses kelahiran sistem presidensial di Amerika Serikat, sistem pemerintahan yang dipimpin oleh presiden muncul di beberapa negara di belahan dunia. Misalnya, di Perancis, jabatan presiden muncul setelah Revolusi Perancis (14 juli 1789) pada awal terbentuknya Republik Kedua (1848-1851) dengan Louis Napoleon sebagai Presiden. Akan tetapi, setahun kemudian berubah statusnya menjadi Kaisar Napoleon III (1852) yang menjalankan pemerintahan sampai Perancis dikalahkan Jerman (1870). Pada masa Republik Ke Tiga (1875-1940) dan setelah Perang Dunia II

---

<sup>51</sup> Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata.....*, *Op.Cit.*

<sup>52</sup> Harun Alrasyid Dalam Deny Indrayana, *Mendesain Presidensial Yang Efektif .....*, *Op.Cit.*

<sup>53</sup> Ibid



Pemerintahan Republik yang dipimpin oleh presiden tetap dijalankan sampai saat ini.

Di Benua Asia, pemerintahan Republik yang dipimpin oleh Presiden di cangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada 1935. Peristiwa itu terjadi setelah Filipina mendapat kemerdekaan terbatas dalam bentuk *commonwealth of the philippines* dari Amerika Serikat<sup>54</sup>. Jika melihat sejarah perkembangan sistem parlementer, lebih menggambarkan perjuangan mengurangi kekuasaan absolut yang dimiliki raja, sedangkan perkembangan sistem presidensial lebih banyak ditandai dengan masalah dasar, yaitu bagaimana mengelola hubungan presiden dengan lembaga legislatif.<sup>55</sup>

Kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan di Amerika Serikat dan beberapa negara yang mengadopsinya, selalu diatur di dalam konstitusi di masing-masing negara. Jimly Asshiddiqie menyatakan beberapa prinsip pokok yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yakni<sup>56</sup>:

- (1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- (2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
- (3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
- (4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya;
- (5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- (6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;

---

<sup>54</sup> Harun Alrasyid Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta :PT. RajaGrafindo Persada,2010).

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.....Op.Cit.*

- (7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
- (8) Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- (9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Sejalan dengan Jimly Asshiddiqie, Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa prinsip pokok sistem presidensial adalah<sup>57</sup>:

- (1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
- (2) Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
- (3) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Bagir Manan melihat sistem presidensial yang memiliki ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensial murni dengan pencerminan sistem presidensial yang berlaku di Amerika Serikat adalah<sup>58</sup>:

- (1) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
- (2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara;
- (3) Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congres*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress*;
- (4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh congress dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
- (5) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk kedua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal

---

<sup>57</sup>Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur .....*, *Op.Cit.*

<sup>58</sup>Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan.*, *Op.Cit.*

mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut;

- (6) Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui *impeachment* karena alasan tersangkut *treason, bribery, or other high crime and misdemeanors* (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

Menurut Saldi Isra<sup>59</sup>, sistem pemerintahan presidensial memiliki karakter yang utama dan beberapa karakter lainnya yakni:

- (1) Presiden memegang fungsi ganda, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun sulit untuk dibedakan secara jelas, presiden sebagai kepala negara dapat dikatakan sebagai simbol negara, sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.
- (2) Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet;
- (3) Hubungan antara eksekutif dan legislatif terpisah, dengan adanya pemilihan umum untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif;
- (4) Dengan pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif, pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga legislatif.
- (5) Sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip *clear cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif dengan konsekuensi bahwa antara legislatif dan eksekutif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama. Artinya terjadi pemisahan secara tegas antara presiden dengan legislatif.

Dengan pola hubungan yang terpisah, lebih lanjut Saldi Isra mengatakan bahwa ada keuntungan dari sistem presidensial yakni:<sup>60</sup>

- (1) Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilihan

---

<sup>59</sup>Saldi Isra, *Pergesaran Fungsi Legislasi....., Op.Cit.*

<sup>60</sup>*Ibid*

sementara itu, dalam sistem parlementer perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan (*appointed indirectly*);

- (2) Dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan;
- (3) Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*);
- (4) Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti disetiap waktu.

Dalam sistem presidensial, praktis tidak tersedia ruang gerak bagi partai untuk menawarkan atau menjanjikan visi dan program pemerintahan seperti yang dilakukan partai dalam sistem parlementer. Sistem presidensial memisahkan dengan jelas wilayah eksekutif dan wilayah legislatif, akibatnya dalam pemilihan anggota legislatif partai politik tidak akan mengkampanyekan program pemerintah apabila partainya memenangkan suara di parlemen. Karena belum tentu partai politik pemenang pemilu legislatif akan memimpin pemerintahan.

Sistem pemerintahan presidensial, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan, maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait langsung dengan masalah pemerintahan.<sup>61</sup>

Dalam sistem presidensial, iklim kepartaian memiliki nuansa yang berbeda dengan sistem parlementer. Peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana halnya dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensial, peran partai lebih sebagai fasilitator. Dalam konstitusi

---

<sup>61</sup> Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Negara Demokratik, Op.cit.*

Amerika Serikat, samasekali tidak mencantumkan secara eksplisit tentang fungsi dan tempat partai politik dalam sistem politiknya.<sup>62</sup>

Dalam sistem presidensial, walaupun presiden di usung oleh partai politik, dalam mengemban misi dan tanggungjawabnya presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih dirinya, terhadap partai yang mengusungnya, presiden bertanggungjawab secara perseorangan/individu. Selaku kepala negara, presiden secara etika kenegaraan, sudah seharusnya melepaskan keterikatannya terhadap partai yang mengusungnya sejak ia terpilih menjadi presiden.

Di Negara Republik Indonesia sistem presidensial telah dipraktekan sejak Indonesia merdeka tahun 1945. Namun, dalam perjalanannya, sistem presidensial di Indonesia mengalami pasang surut dan perubahan-perubahan dalam prakteknya. Hal tersebut selanjutnya akan dibahas di sub bab berikutnya dalam penelitian ini secara terperinci.

Jika dicermati, dalam beberapa kasus, peluang presiden dalam sistem presidensial untuk menjadi penguasa yang otoriter terbuka lebar. Artinya dengan menggunakan kekuasaan yang absolut, pemerintahan yang dipimpinnya sering mendatangkan ancaman demokrasi, jika dibandingkan dengan kekuasaan presiden dalam sistem parlementer. Hal tersebut dapat terjadi karena fungsi dan wewenang presiden dalam sistem parlementer terbatas.

Dalam sistem presidensial, pelaksanaan sistem pengawasan bersifat *checks and balances* antar lembaga negara artinya diantara lembaga-lembaga negara saling mengawasi agar diantara lembaga negara tidak melebihi batas kewenangannya. Di Amerika Serikat sebagai negara yang mencetuskan sistem presidensial, sistem pembagian kekuasaan diantara lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memiliki *sistem checks and balances* dalam kekuasaannya. Hal tersebut berarti teori dari pembagian kekuasaan (*Trias Politica*) dipraktekan walaupun tidak sempurna dari ajaran dari Montesqieu.

---

<sup>62</sup> Ibid

Di Indonesia setelah perubahan UUD 1945, *system checks and balances* juga dipraktikkan dalam sistem pemerintahan presidensial, dimana masing-masing lembaga negara memiliki kewenangan yang saling mengawasi diantaranya. Sebelumnya, dimasa UUD 1945 belum mengalami perubahan, kekuasaan eksekutif lebih mendominasi dibandingkan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal tersebut berimplikasi bahwa kekuasaan eksekutif dapat mencampuri atau mengintervensi kekuasaan dari lembaga negara lainnya.

### **3. Sistem Pemerintahan Campuran ( *Hybrd Sistem* )**

Sistem pemerintahan campuran merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal tersebut disebabkan karena keadaan dan situasi yang berbeda dari masing-masing negara, sehingga melahirkan ciri-ciri yang terdapat dalam kedua sistem pemerintahan tersebut. Artinya sistem pemerintahan campuran ini bukanlah merupakan bentuk dari yang sebenarnya, ini merupakan modifikasi dari sistem parlementer atau pun sistem presidensial. Dalam sistem campuran ini dikenal adanya bentuk quasi parlementer dan quasi presidensial.

Pada pemerintahan sistem quasi presidensial, presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial).<sup>63</sup> Akan tetapi presiden bertanggungjawab terhadap lembaga dimana presiden bertanggungjawab, sehingga lembaga legislatif dapat menjatuhkan presiden (ciri sistem parlementer).

Sistem pemerintahan campuran yang dianut oleh beberapa negara di dunia diantaranya, Perancis, Jerman dan India. Republik Perancis mempunyai Presiden dan Perdana Menteri sekaligus, Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Titik Tri Wulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media, 2010).

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum.....Op.cit..*

Lain halnya dengan Singapura, ciri yang menonjol adalah sistem parlementer dengan menerapkan model “*dual executive*” ditangan presiden dan perdana menteri, akan tetapi kedudukan presiden hanya simbolik.<sup>65</sup> Sistem pemerintahan di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, sistem yang dianut adalah presidensial akan tetapi presiden juga bertanggungjawab sebagai kepala pemerintahan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi yang memilih dan melantik presiden. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia saat itu sebelum perubahan UUD 1945 sebagai sistem pemerintahan *quasi presidensial* daripada sistem presidensial yang bersifat murni. walaupun sebenarnya pada pokoknya sistem yang dianut di dalam UUD 1945 yang disahkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945 adalah sistem presidensial tetapi Presiden bertanggungjawab terhadap MPR artinya terdapat ciri sistem parlementer yang juga dijalankan terhadap kekuasaan presiden di Indonesia saat itu<sup>66</sup>. Misalnya *impeachment* yang terjadi terhadap Presiden Soekarno dan Presiden K.H. Abdulrahman wahid melalui sidang istimewa MPR.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, praktek sistem pemerintahan Indonesia selalu mengalami pasang surut dan perubahan-perubahan artinya sistem pemerintahan yang dijalankan tidak konsisten seperti apa yang telah diamanatkan oleh UUD 1945. Hal tersebut akan ditelaah lebih lanjut di sub bab berikutnya dalam penelitian ini. Sampai akhirnya setelah amandemen UUD 1945, sistem pemerintahan yang dipraktikan di Indonesia sudah lebih mengarah kepada sistem pemerintahan presidensial walaupun tidak secara murni, karena ada mekanisme *checks and balances* diantara masing-masing lembaga negara. Jadi Trias Politika tidak serta merta secara langsung dipraktikan di Indonesia, melainkan tetap mengutamakan *sistem checks and balances* dalam menjalankan pemerintahan.

---

<sup>65</sup> Ibid

<sup>66</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum....Op.Cit.*, hlm. 320.

Dihubungkan dengan teori demokrasi maka di Indonesia pada dasarnya menggunakan Demokrasi Pancasila dengan sistem pemerintahan Presidensial, yakni demokrasi dengan pemerintahan perwakilan yang representatif. Disini Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tapi salah satu kelainannya dengan sistem Presidensiil pada umumnya ialah bahwa antara lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif di Indonesia tidaklah mempunyai kekuasaan terpisah secara tegas, melainkan mempunyai hubungan saling mempengaruhi satu sama lain.

**Pendalaman Materi :**

- 1) Jelaskan perbedaan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer
- 2) Sistem pemerintahan apakah yang paling tepat untuk Indonesia menurut anda? Jelaskan alasannya



## **BAB III**

### **SISTEM DEMOKRASI INDONESIA**

#### **Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami sistem demokrasi di Indonesia

#### **Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Pengertian Demokrasi dan Demokratisasi
2. Macam-Macam Demokrasi
3. Prinsip-Prinsip Demokrasi
4. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia
5. Sejarah Perkembangan Demokrasi di Indonesia

#### **A. Pengertian Demokrasi**

##### **1. Demokrasi**

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demos* artinya rakyat dan *kratein* artinya pemerintah. Secara sederhana, demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, dalam hal ini kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Diantara beberapa pengertian tentang demokrasi, barangkali pengertian yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln dapat merangkum makna demokrasi dalam sebuah kalimat sederhana. Menurut Abraham Lincoln demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemakaian konsep demokrasi di zaman modern dimulai sejak akhir abad 18 yaitu ketika terjadi pergolakan revolusioner.

Einstein (1967) menyebutkan adanya ciri utama dari konsep demokrasi Barat yaitu (1) penekanan pada individu, (2) empirisme rasional, (3) kesukarelaan, (4) negara sebagai alat, (5) penegakan undang-undang, (6) persamaan semua manusia, dan (7) perjanjian sebagai asas interaksi manusia.

Menurut Mayo (1965) , nilai-nilai dasar demokrasi yaitu (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan sukarela, (2) pergantian pemerintahan atau pimpinan secara teratur, (3) membatasi penggunaan

kekerasan secara minimal, (4) pluralis golongan dan pendapat, (5) berkeadilan dan memajukan ilmu pengetahuan, dan (6) kebebasan.

Huntington (1997) menjelaskan bahwa sistem politik demokratik bila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan teratur, para calon bebas bersaing dan semua penduduk dewasa berhak memberikan pilihan suara.

## **2. Demokratisasi**

Sebagai sebuah kondisi ideal, demokrasi tentu dicita-citakan oleh banyak kalangan. Tetapi upaya menuju demokrasi yang ideal merupakan sebuah proses yang tidak mudah. Proses menuju demokrasi inilah yang disebut sebagai demokratisasi. Demokratisasi biasanya diawali dengan adanya liberalisasi (meluasnya kebebasan). Dalam tahap ini media massa agak diberi kelonggaran sehingga tidak menghadapi ancaman pembredelan, masyarakat cukup leluasa melakukan partisipasi sosial melalui organisasi dan wahana lain, serta mulai berkembang penghargaan terhadap keragaman (pluralisme).

Demokratisasi ialah sebuah proses atau upaya suatu bangsa untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara. Demokratisasi adalah suatu perubahan baik itu perlahan maupun secara cepat ke arah demokrasi. Demokratisasi ini menjadi tuntutan global yang tidak bisa dihentikan.<sup>67</sup>

Sebagai sebuah kondisi ideal, demokrasi tentu dicita-citakan oleh banyak kalangan. Tetapi upaya menuju demokrasi yang ideal merupakan sebuah proses yang tidak mudah. Proses menuju demokrasi inilah yang disebut sebagai demokratisasi. Demokratisasi dapat menjadi jalan untuk keluar dari otoritarianisme, karena proses ini akan mengembalikan hak-hak rakyat. Di bawah pemerintahan yang otoriter tidak ada demokrasi, karena hak rakyat untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik, kebudayaan dan ekonomi dibatasi. Karena itu dukungan rakyat terhadap demokratisasi akan sangat menentukan keberhasilan proses tersebut. Demokratisasi biasanya diawali dengan adanya liberalisasi (meluasnya kebebasan). Dalam tahap ini media massa agak diberi

---

<sup>67</sup> Riza, Sihbudi. 2007. Menyandera Timur Tengah. Mizan Publika: Jakarta Selatan. Hal 76

kelonggaran sehingga tidak menghadapi ancaman pembredelan, masyarakat cukup leluasa melakukan partisipasi sosial melalui organisasi dan wahana lain, serta mulai berkembang penghargaan terhadap keragaman (pluralisme). Walaupun demikian, nilai-nilai demokrasi belum diterapkan secara utuh karena ada pembatasan hak rakyat oleh Negara.

Indonesia dimasa Orde Baru pada masa 1990-an dapat dijadikan contoh. Pada masa itu, masyarakat mulai diberi kebebasan politik dengan meluasnya keterbukaan, tetapi kebebasan tersebut masih terbatas. Pemberian pers mulai kritis, tetapi kritik secara terbuka masih dilarang. Namun, ketika keterbukaan tersebut dirasa mengancam kekuasaan orde baru yang otoriter, maka rezim Soeharto kembali ke watak aslinya yang menindas. Pers yang kritis ditutup dan orang-orang yang menentang Soeharto dipenjarakan.

## **B. Macam-Macam Demokratisasi**

### **1. Demokrasi Langsung (*direct democracy*)**

Dalam sejarah Yunani, suatu tatanan demokrasi diawali dengan adanya aspirasi rakyat yang di salurkan secara langsung, yaitu suatu pemerintahan dimana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan. Hal ini sangat dimungkinkan dalam suatu negara kota (city state) dengan jumlah penduduk yang relatif sedikit, sebagai contoh yaitu yang terjadi di kota Athena, di mana rakyat menyalurkan kehendak dan aspirasinya, dan pemerintahan menaggapinya secara langsung. Oleh sebab itu, dikenal dengan nama demokrasi langsung. Demokrasi Langsung dilaksanakan apabila :

- 1) Ukuran negara relatif kecil (sebesar kota)
- 2) Jumlah penduduk relatif sedikit,
- 3) Adanya tempat yang memungkinkan untuk menampung rakyat,
- 4) Masalah negara belum terlalu rumit, dan
- 5) *Rule of law* (negara hukum)

## **2. Demokrasi Tidak Langsung (*indirect democracy*)**

Disamping demokrasi langsung, terdapat demokrasi tidak langsung yaitu paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan, artinya rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan oleh wakilrakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara. Dalam kaitannya lain negara Indonesia menganut demokrasi tidak langsung karena dalam sistem penyaluran aspirasinya melalui lembaga- lembaga perwakilan rakyat.

Pengertian lain tentang demokrasi yang didasarkan pada prinsip ideologi, berdasarkan paham ini terdapat dua bentuk demokrasi, yaitu sebagai berikut.

### **1. Demokrasi Langsung (*direct democracy*)**

Dalam sejarah Yunani, suatu tatanan demokrasi diawali dengan adanya aspirasi rakyat yang di salurkan secara langsung, yaitu suatu pemerintahan dimana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan. Hal ini sangat dimungkinkan dalam suatu negara kota (*city state*) dengan jumlah penduduk yang relatif sedikit, sebagai contoh yaitu yang terjadi di kota Athena, di mana rakyat menyalurkan kehendak dan aspirasinya, dan pemerintahan menaggapinya secara langsung. Oleh sebab itu, dikenal dengan nama demokrasi langsung. Demokrasi Langsung dilaksanakan apabila :

- 1) Ukuran negara relatif kecil (sebesar kota)
- 2) Jumlah penduduk relatif sedikit,
- 3) Adanya tempat yang memungkinkan untuk menampung rakyat,
- 4) Masalah negara belum terlalu rumit, dan
- 5) *Rule of law* (negara hukum)

### **2. Demokrasi Tidak Langsung (*indirect democracy*)**

Disamping demokrasi langsung, terdapat demokrasi tidak langsung yaitu paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan, artinya rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan

diperhatikan oleh wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara. Dalam kaitannya lain negara Indonesia menganut demokrasi tidak langsung karena dalam sistem penyaluran aspirasinya melalui lembaga- lembaga perwakilan rakyat.

Pengertian lain tentang demokrasi yang didasarkan pada prinsip ideologi, berdasarkan paham ini terdapat dua bentuk demokrasi, yaitu sebagai berikut.

### **1. Demokrasi Konstitusional (demokrasi liberal)**

Demokrasi konstitusional adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Demokrasi konstitusional juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*. Ciri khas pemerintahan demokrasi konstitusionalisme adalah kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak diperkenankan terdapat banyak campur tangan dan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Ciri-ciri demokrasi konstitusional adalah:

- 1) kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh konstitusi (UUD);
- 2) pemerintahan tunduk sepenuhnya pada *rule of law*.
- 3) *International Commission of Jurist* dalam kongresnya yang berlangsung di Athena pada tahun 1955, menetapkan kondisi minimum yang di maksud, antara lain sbb :
  - a) keamanan pribadi harus dijamin, artinya tak seorangpun dapat ditahan atau di penjara tanpa adanya keputusan hakim/pengadilan.
  - b) Setiap orang mempunyai hak untuk menyartakan pendapat, dan tidak dipaksa untuk menyatakan pendapat yang berbeda dengan keyakinannya.
  - c) Setiap orang harus dijamin kebebasan pendapatnya melalui semua media komunikasi terutama pers.
  - d) Kehidupan pribadi seseorang tidak dapat dilarang, rahasaia suratmenyurat haruslah dijamin.

- e) Kebebasan beragama harus dijamin, setiap kepercayaan yang diakui harus dihormati dengan syarat kepentingan umum dan moral tidak dilanggar.
- f) Hak untuk mendapatkan pengajaran haruslah dijamin kepada semuanya tanpa adanya diskriminasi.
- g) Setiap orang berhak berkumpul dan berserikat secara damai dan istimewa untuk menjadi anggota dari suatu partai politik yang dipilihnya sendiri.

Kelebihan Demokrasi Konstitusional antara lain sbb :

- 1) dalam menyelesaikan perselisihan dengan cara damai dan secara melembaga.
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
- 3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
- 4) Membatasi pemakaian kekerasan dan paksaan sedikit mungkin.
- 5) Mengakui dan menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat.
- 6) Menjamin tegaknya keadilan.
- 7) Menjamin kemajuan ilmu pengetahuan.

## **2. Demokrasi Rakyat**

Demokrasi rakyat disebut juga demokrasi *proletar* yang berhaluan marxisme Komunisme. Demokrasi rakyat mencita-citakan kehidupan yang tidak mengenal kelas sosial. Manusia dibebaskan dari keterikatannya kepada kepemilikan pribadi tanpa adanya penindasan seta paksaan. Akan tetapi, untuk mencapai masyarakat tersebut perlu dilakukan cara paksaan atau kekerasan. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi pertama-tama diperkenalkan oleh seorang filosof Yunani, yaitu Aristoteles. Dalam pandangan Aristoteles, ada tiga bentuk pemerintahan yang baik dan tiga bentuk pemerintahan yang buruk.

### **C. Prinsip-Prinsip Demokrasi**

Dalam prinsip negara demokrasi, tidak terdapat dominasi pemerintah yang berlebihan, maksudnya tidak setiap aspek kehidupan dikendalikan secara monopolistik dan terpusat oleh negara. Karena itu warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu seperti pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung melalui wakil-wakil pilihan mereka. Selain itu, mereka memiliki kebebasan untuk berpartisipasi dan memperoleh informasi serta berkomunikasi.

Prinsip-prinsip demokrasi yang berlaku universal mencakup :

1. Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik
2. Tingkat persamaan (kesetaraan) tertentu diantara warga negara
3. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh para warga negara
4. Penghormatan terhadap supremasi hukum

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap warga negara yang menerapkan demokrasi memiliki kecenderungan yang sama dalam hal prinsip-prinsip yang dianut. Beberapa prinsip demokrasi yang berlaku secara universal, antara lain mencakup :

1. Keterlibatan Warga Negara dalam Pembuatan Keputusan Politik  
Keterlibatan warga negara dalam pemerintahan, terutama ditujukan mengandalkan tindakan para pemimpin politik. Dalam hal ini, pemilu menjadi salah satu cara untuk melakukan persiapan. Selain itu, masyarakat pula menyampaikan kritik, mengajukan usul, atau memperjuangkan kepentingan melalui saluran-saluran lain yang demokratis sesuai dengan undang-undang. Ada dua pendekatan tentang keterlibatan warga negara, yaitu teori elitis dan partisipatori.
  - a. Pendekatan Elitis, menegaskan bahwa demokrasi adalah suatu metode administrasi pembuatan kebijaksanaan umum menuntut adanya kualitas ketanggapan pihak penguasaan/kaum elit terhadap pendapat umum. Dalam prakteknya hal ini dapat kita lihat pada demokrasi perwakilan.

- b. Pendekatan partisipatori, menegaskan bahwa demokrasi menuntut adanya tingkat keterlibatan yang lebih tinggi, karena itu untuk mendapatkan keuntungan seperti ini kita harus menegakkan kembali demokrasi langsung.
2. Persamaan (Kesetaraan) Diantara Warga Negara. Masalah persamaan, hal ini menjadi kepentingan utama dalam teori dan praktek politik. Untuk membuktikan hal tersebut tidak sulit, karena baik negara yang demokratis maupun bukan, selalu berusaha mencapai tingkat persamaan yang lebih besar. Pada umumnya tingkat persamaan yang dituju antara lain : persamaan politik, persamaan dimuka hukum, persamaan kesempatan, persamaan ekonomi, dan persamaan sosial atau persamaan hak.
  3. Kebebasan atau Kemerdekaan yang Diakui dan Dipakai oleh Warga Negara. Kebebasan dan kemerdekaan pada awalnya timbul dalam kehidupan politik sebagai reaksi terhadap absolutisme. Kedua hal ini diperlukan untuk memberi kesempatan kepada warga negara agar dapat memperjuangkan kepentingan dan kehendaknya serta melakukan kontrol terhadap penyelenggara negara. Kebebasan tersebut terutama menyangkut hak-hak kebebasan yang telah tercakup dalam hak asasi manusia (seperti hak politik, ekonomi, kesetaraan di depan hukum dan pemerintahan, ekspresi kebudayaan, dan hak pribadi). Dalam pemahaman yang sangat mendasar hak-hak tersebut harus diakui dan dilindungi oleh negara.
  4. Supremasi Hukum. Penghormatan terhadap hukum harus dikedepankan baik oleh pihak penguasa maupun oleh rakyat. Tidak terdapat kesewenang-wenangan yang bisa dilakukan atas nama hukum, karena itu pemerintahan harus didasarkan kepada hukum yang berpihak kepada keadilan (Rule Of Law). Segala warga negara berdiri setara di depan hukum tanpa ada kecualinya. Jika hukum dibuat atas nama keadilan dan disusun dengan memperhatikan pendapat rakyat, maka tidak ada alasan untuk mengabaikan apalagi melecehkan hukum dan lembaga hukum. Dengan demikian, keadilan dan ketaatan terhadap hukum merupakan salah satu syarat mendasar bagi terwujudnya masyarakat yang demokratis.



5. Pemilu Berkala. Pemilihan umum, selain sebagai mekanisme untuk menentukan posisi pemerintahan secara periodik, sesungguhnya merupakan sarana utama bagi partisipasi politik individu yang hidup dalam suatu masyarakat yang luas, kompleks dan modern. Pemilihan umum menjadi kunci untuk menentukan apakah sistem itu demokratis atau bukan. Sistem pemilihan menjadi alat penting bagi partisipasi politik, dari satu individu/kelompok ke yang lain secara damai. Pemilu merupakan salah satu jalan untuk mewujudkan pemerintahan yang memiliki wewenang yang sah (legitimasi) dengan dukungan rakyat, karena itu penting untuk menjaga keberlangsungan mekanisme ini demi tegaknya kedaulatan rakyat mekanisme ini demi tegaknya kedaulatan rakyat.

#### **D. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia**

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang baru saja mencoba membangun demokrasi setelah keluar dari otoritarianisme Orde Baru 1998. Meski demikian, hingga kini banyak kalangan berpendapat bahwa Indonesia masih dalam tahap “demokratisasi”. Artinya, demokrasi yang kini coba dibangun belum benar-benar berdiri dengan mantap. Masih banyak hal yang perlu dibangun, bukan hanya berkaitan dengan sistem politik, tetapi juga budaya, hukum, dan perangkat-perangkat lain yang penting bagi tumbuhnya demokrasi dan masyarakat madani.

Paham demokrasi yang sejak awal kemerdekaan diterapkan di Indonesia, sesungguhnya sudah mengacu kepada nilai-nilai Pancasila. Asas musyawarah mufakat dan kekeluargaan/gotong royong, merupakan prinsip nilai-nilai luhur Bangsa Indonesia yang telah lama berkembang secara baik ditataran masyarakat pedesaan. Dengan demikian, hakikat demokrasi Pancasila yang kemudian dikembangkan dalam bidang politik, ekonomi dan sosial budaya menjadi falsafah ideologi negara sangat mungkin dapat berkembang sesuai dengan ciri khas masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Untuk dapat melihat pelaksanaan demokrasi di Indonesia, sebelumnya perlu dilihat sejarah pertumbuhan demokrasi pancasila berdasarkan aspek material dan formal sebagai berikut.

### **1. Aspek Material**

Prinsip dasar demokrasi pancasila adalah hasil berpikir dan ciptaan manusia Indonesia sebagai bagian integral dari sosial budaya bangsa Indonesia. Pikiran dasar yang berkembang merupakan upaya bersama manusia Indonesia dalam rangka memecahkan berbagai masalah kehidupan yang dihadapinya. Untuk itu, unsur kebersamaan yang dijiwai oleh prinsip kekeluargaan menjadi faktor utama, dengan demikian, hasil pemecahan masalahnya tetap berada dalam konteks kegotongroyongan dan kebahagiaan hidup bersama pula.

### **2. Aspek Formal**

Peristiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 selain mendatangkan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia, juga menghasilkan kehidupan berkonstitusi tertulis/formal. Di dalam konstitusi (UUD 1945), telah disepakati dan ditetapkan berbagai prinsip hidup bernegara, antara lain tentang hak kedaulatan rakyat, kekuasaan presiden, DPR, Mahkamah Agung, MPR, dan sebagainya. Melalui proklamasi, falsafah/ideologi dan sistem politik demokrasi pancasila ditetapkan secara formal di dalam UUD 1945, yang untuk selanjutnya digunakan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Sejarah mencatat dalam perjalanan bangsa Indonesia setelah ditetapkannya UUD 1945, telah terjadi inkonsistensi terhadap hasil kesepakatan sistem politik. Sebagai sebuah gagasan, demokrasi sebenarnya telah banyak dibahas atau bahkan coba diterapkan di Indonesia. Pada awal kemerdekaan Indonesia, berbagai hal berkenaan dengan hubungan negara-masyarakat telah diatur dalam UUD 1945. Para pendiri berkeinginan agar terwujud pemerintah yang melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum,

dan ikut serta dalam perdamaian dunia. Semua ini merupakan gagasan dasar yang melandasi kehidupan negara yang demokratis.

Gagasan demokrasi tampak ingin diterapkan oleh para pendiri negara kita sejak awal. Hal ini terbukti dalam upaya untuk menyelenggarakan pemilu sebagai sarana untuk membentuk pemerintahan. Langkah awal yang dilakukan adalah melalui penerbitan maklumat wakil Presiden No. X pada 3 November 1945 tentang anjuran untuk membentuk partai politik. Selanjutnya pemilu untuk memilih anggota DPR diupayakan terselenggara pada 1946. Tetapi belum siapnya perangkat perundangan yang mengatur pemilu serta instabilitas politik akibat pemberontakan dan penggantian kabinet mengakibatkan pemilu belum kunjung terselenggara hingga 1955. Berdasarkan UU No. 7/1995 akhirnya diselenggarakan pemilihan umum pertama di Indonesia pada 1955 dengan diikuti oleh lebih dari 30 partai politik. Pemilu tersebut berjalan lancar dan demokratis dengan menghasilkan 257 anggota DPR dan 542 anggota konstituante.

Namun, konflik politik yang terjadi telah menyurutkan langkah demokrasi. Berlarutnya pembahasan untuk membentuk UUD baru di lembaga konstituante mendorong langkah Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali ke UUD 1945. Sementara, ditolaknya Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang diajukan Presiden Soekarno kepada DPR telah memicu langkah Presiden untuk membubarkan DPR pada 4 Juni 1960. Dikeluarkan Dekrit Presiden ini telah memulai sebuah babak baru dalam perkembangan politik Indonesia dengan diterapkannya Demokrasi Terpimpin.

Masa 1959 hingga 1965, Pemerintah Soekarno telah menerapkan sistem politik yang disebut sebagai “demokrasi terpimpin”. Walaupun disebut sebagai demokrasi, tetapi pada hakikatnya yang lebih menonjol dalam masa ini adalah kepemimpinan Soekarno. Artinya, ia bukanlah demokrasi yang melibatkan dan mendengarkan masyarakat banyak, tetapi demokrasi yang lebih banyak dimobilisasi dari atas (oleh pemimpin). Tatanan ini bahkan berubah total pasca pembunuhan 6 orang jenderal pada 1 Oktober 1965 akibat konflik politik hingga terbentuknya pemerintahan baru.

Kemudian pada masa Soeharto (Orde Baru) diperkenalkan pula istilah “Demokrasi Pancasila” walaupun menyebut diri sebagai demokrasi, tetap pemerintahan yang berkuasa selama kurang lebih 32 tahun ini tidak banyak mempraktekkan nilai-nilai demokrasi. Kenyataannya hak-hak politik rakyat dipasung, pers dibungkam, bahkan para pemrotes dipenjara atau dihilangkan secara paksa. Kekuasaan rezim otoriter ini berakhir dengan pengunduran diri Soeharto sebagai Presiden pada 21 Mei 1998.

Walaupun praktek demokrasi pada masa lalu menunjukkan pengalaman yang kurang bagus, bukan berarti Pancasila tidak melakukan hubungan yang sama dengan demokrasi, pada masa awal kemerdekaan Indonesia, para pendiri bangsa merumuskan Pancasila sebagai dasar negara. Sila-sila yang tercantum di dalamnya merupakan nilai-nilai dasar yang sepatutnya melandasi pemerintahan yang demokratis. Untuk dapat melihat apakah prinsip-prinsip demokrasi Pancasila, dapat dilihat dalam pembahasan berikut.

#### 1. Pengertian Demokrasi Pancasila

Rumusan singkat demokrasi Pancasila yang tercantum dalam sila keempat Pancasila, yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Rumusan tersebut pada dasarnya merupakan rangkaian totalitas yang terkait erat antara satu sila dengan sila lainnya (bulat dan utuh). Ada beberapa pendapat mengenai pengertian Demokrasi Pancasila, antara lain sebagai berikut :

##### a. Prof. Dardiji Darmodihardjo, SH

Demokrasi Pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup Bangsa Indonesia, yang perwujudannya seperti dalam ketentuan-ketentuan pembukaan UUD 1945.

##### b. Prof. Dr. Drs. Notonagoro, SH

Demokrasi Pancasila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang berketuhanan Yang Maha Esa, yang berprikemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh

rakyat Indonesia. (pengertian senada dikemukakan pula oleh Soemantri, SH dan dan Drs. S. Pamudji, MPA).

c. Ensiklopedia Indonesia

Demokrasi Pancasila berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang-bidang politik, sosial dan ekonomi, serta yang dalam penyelesaian masalahmasalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat.

2. Aspek Demokrasi Pancasila

Berdasarkan pengertian dan pendapat tentang Demokrasi Pancasila dapat dikemukakan aspek-aspek yang terkandung di dalamnya, yakni :

a. Aspek material (segi isi/substansi)

Demokrasi Pancasila harus dijiwai dan dioleh integrasikan sila-sila lainnya. Karena itulah, pengertian Demokrasi Pancasila tidak hanya merupakan demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi dan sosial (lihat amandemen UUD 1945 dan penjelasannya dalam pasal 27, 28, 29, 30, 31, 33 dan 34).

b. Aspek formal

Demokrasi Pancasila merupakan bentuk atau cara pengambilan keputusan (demokrasi politik) yang dicerminkan oleh sila keempat, yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.

3. Prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila

Prinsip demokrasi universal bila dikaitkan dengan prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila, secara normatif dapat kita simak sebagai berikut :

a. Demokrasi Universal

- 1) Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik
- 2) Tingkat persamaan tertentu diantara warga negara
- 3) Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu diantara warga negara

b. Demokrasi Pancasila

- 1) Persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia

- 2) Keseimbangan antara hak dan kewajiban
- 3) Pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, dan orang lain.

Sesungguhnya prinsip-prinsip demokrasi universal memiliki keterkaitan erat dengan Demokrasi Pancasila, baik secara normatif maupun substantif keterkaitan tersebut kemudian dipraktikkan secara khusus (partikular) melalui masuknya nilai dan kepribadian Indonesia yang khas sebagai mana tercermin melalui dasar negara Pancasila. Dengan demikian, sebenarnya demokrasi Pancasila secara teori maupun memberikan “jiwa” atau “spirit” kepada para penyelenggara negara (pejabat publik) dan elitis politik untuk dapat melaksanakan sistem politik dan penyelenggaraan negara dengan sebaik-baiknya.

#### **E. Sejarah Perkembangan Demokrasi di Indonesia**

Semenjak kemerdekaan 17 Agustus 1945, UUD 1945 memberikan penggambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam mekanisme kepemimpinannya Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR dimana MPR adalah sebuah badan yang dipilih dari Rakyat. Sehingga secara hirarki seharusnya rakyat adalah pemegang kepemimpinan negara melalui mekanisme perwakilan yang dipilih dalam pemilu. Indonesia sempat mengalami masa demokrasi singkat pada tahun 1956 ketika untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu bebas di Indonesia, sampai kemudian Presiden Soekarno menyatakan demokrasi terpimpin sebagai pilihan sistem pemerintahan. Setelah mengalami masa Demokrasi Pancasila.

Selama 25 Tahun berdiri Republik Indonesia ternyata bahwa masalah pokok yang kita hadapi adalah bagaimana, dalam masyarakat yang beranekaragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi disamping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam tiga masa yaitu :

- a. Masa republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
- b. Masa republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi yang menonjolkan sistem Presidensial.

### **1. Unjuk Rasa Sebelum Reformasi**

Perkembangan demokrasi di Indonesia diawali pada tahun 1945. Kemerdekaan Indonesia membawa sistem demokrasi di Indonesia, dimana presiden sebagai kepala Negara tidak secara mutlak memiliki kekuasaan. Akan tetapi presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai wakil rakyat di dalam pemerintahan.<sup>68</sup>

Demokrasi di Indonesia mengalami transisi yang sangat berbeda antara era sebelum reformasi dengan era sesudah reformasi. Demokrasi. Sebelum reformasi dapat dilihat pada masa orde baru. Demokrasi pada masa orde baru belum mutlak terjadi di Indonesia, dimana pada masa orde baru demokrasi yang seharusnya menjadi hak rakyat masih dibatasi oleh besarnya kekuasaan dari pemerintah. Pada masa orde baru, angkatan-angkatan bersenjata di Indonesia masih menjadi penghalang besar bagi rakyat dalam mewujudkan demokrasi yang salah satu perwujudannya dapat dilakukan dalam hal hak untuk kebebasan menyampaikan pendapat. Di masa orde baru rakyat belum terbuka secara luas untuk menyampaikan pendapat. Kekuasaan angkatan-angkatan bersenjata yang menjadi alat pemerintahan dijadikan alat oleh pemerintahan sebagai penghalang rakyat mewujudkan demokrasi di Indonesia. Karena kokohnya kekuasaan

---

<sup>68</sup> Asvi Warman Adam, Habibie, Prabowo dan Wiranto Bersaksi, Media Kita, Jakarta, 2006, hal 21.

menghalangi rakyat bebas berpendapat, membuat rakyat menjadi takut dalam menyampaikan pendapat.

Di dalam sistem demokrasi rakyat mempunyai hak mengawasi pemerintahan agar berjalan sesuai konstitusional dari Negara tersebut. Namun di Indonesia ketakutan yang telah melanda rakyat membuat rakyat tidak dapat menyampaikan pendapat yang membawa Negara ini kearah yang lebih baik. Diakhir masa orde baru rakyat keluar dan memberanikan diri secara bersama-sama melakukan unjuk rasa terhadap apa yang telah dilakukan pemerintah selama masa orde baru. Setiap elemen masyarakat secara bersamasama keluar kejalan untuk melakukan unjuk rasa dan berani melawan angkatanangkatan bersenjata Indonesia untuk satu tujuan melakukan reformasi.

Diakhir masa orde baru banyak unjuk rasa-unjuk rasa yang dilakukan oleh masyarakat untuk menentang pemerintahan orde baru. Salah satu unjuk rasa tersebut dapat kita lihat dari unjuk rasa trisakti. Unjuk rasa tersebut banyak dikenal dengan nama tragedi trisakti. Tragedi trisakti ini meletus pada tanggal 12 Mei 1998. Unjuk rasa ini dilakukan oleh mahasiswa, akan tetapi lagi-lagi angkatan bersenjata menjadi lawan dari rakyat dalam unjuk rasa ini. Dalam unjuk rasa ini 4 mahasiswa tewa akibat peluru tajam.<sup>69</sup>

Tragedi ini menjadi pemicu bagi rangkaian kerusuhan atau unjuk rasa yang lebih besar.

## **2. Unjuk Rasa Setelah Reformasi**

Sejak pemerintahan Soeharto berakhir di tahun 1998, turut berubah pula paradigma hubungan sipil-militer di negeri ini. Negeri kita sebelumnya amat didominasi oleh militer, dan memang hal ini tidak bisa dilepaskan dari sejarah bangsa Indonesia itu sendiri. Setelah reformasi bergulir, saluran demokrasi dan prasyarat Indonesia menjadi negara demokratis terbuka lebar. Kebebasan berpendapat secara lisan atau tulisan, baik melalui media

---

<sup>69</sup> Habibie, Detik-Detik yang Menentukan : Jalan Panjang Menuju Demokrasi THC Mandiri, Jakarta, 2006, hal 32



cetak maupun media elektronik mengalami kemajuan yang sangat pesat. Namun, terkadang ada yang menyalah artikan kemerdekaan menyampaikan pendapat tersebut. Dengan mengartikan semua hal boleh diungkap walaupun melanggar etika, moralitas, dan hukum.

Sebagai negara demokrasi, tentunya Indonesia menganut prinsip bahwa rakyat adalah penentu utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Seluruh bangsa Indonesia dijamin dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2). Oleh karena itu, berbagai hak-hak yang melekat dalam diri warga negara dijamin sepenuhnya oleh negara atau Undang-undang. Undang-undang Dasar 1945 memberikan jaminan konstitusional terhadap kemerdekaan mengemukakan pendapat. Dalam Pasal 28 UUD 1945, dinyatakan secara tegas bahwa “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, dan sebagainya ditetapkan dengan Undang- undang.” Kemudian dalam Pasal 28E Ayat (3) menyatakan “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” Kedua pasal tersebut membuktikan bahwa UUD 1945 memberikan jaminan bahwa mengemukakan pendapat adalah hak asasi yang dijamin oleh Undang-undang.

Dalam Undang-undang No. 9 Tahun 1998 yang mengatur tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, dinyatakan bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan dan tulisan secara bebas serta bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian, Pasal 5 menyatakan “Warga negara yang menyampaikan pendapatnya di muka umum berhak mengeluarkan pikiran secara bebas dan memperoleh perlindungan hukum.”<sup>70</sup>

Perkembangan demokrasi ini membawa kepada keadaan maraknya aksi unjuk rasa atau demonstrasi seperti nya sudah bukan hal yang baru dan aneh lagi bagi kamu. Hampir setiap hari orang bisa melihat aksi unjuk rasa di televisi. Berbagai aksi demonstrasi digelar di mana-mana. Mereka turun

---

<sup>70</sup> Undang-Undang No. 9 Tahun 1998, Op.Cit, Pasal

ke jalan untuk menyuarakan aspirasinya masing-masing. Mulai dari aksi buruh, aksi guru, sampai aksi yang dilakukan oleh pelajar dan mahasiswa. Bahkan tak kalah menariknya, terkadang unjuk rasa dilakukan oleh ibu-ibu dan mengajak serta anak-anak.

Akan tetapi demonstrasi yang semakin marak terjadi itu sering berakhir anarki. Masyarakat sering melakukan hal-hal yang membuat terjadi bentrok antara aparat dengan warga sipil. Masyarakat sering tidak mematuhi asas-asas menyampaikan pendapat di muka umum, yang asas-asas itu adalah sebagai berikut :

- a. Asas keseimbangan antara hak dan kewajiban
- b. Asas musyawarah dan mufakat
- c. Asas kepastian hukum dan keadilan
- d. Asas proporsionalitas
- e. Asas manfaat<sup>71</sup>

Rakyat bebas untuk melakukan unjuk rasa untuk menyampaikan pendapatnya, akan tetapi unjuk rasa itu harus mempunyai etika individual bukan demi suatu kepentingan suatu kelompok. Masyarakat, dalam melakukan unjuk rasa harus demi kepentingan rakyat banyak, sehingga tercipta suatu demokrasi yang berjalan dengan baik.

Sebagai warga negara yang mengetahui arti demokrasi, pasti akan menyambut baik nilai kebebasan itu dengan sikap dan perilaku positif. Adapun sikap dan perilaku tersebut, antara lain :

- a. Bebas tetapi bertanggung jawab;
- b. Jujur dan berani mengungkapkan pendapat;
- c. Ikhlas menerima perbedaan dan berlapang dada;
- d. Menghargai orang lain;
- e. Aktif dan kreatif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

### **Pendalaman Materi :**

1. Sebutkan ciri-ciri demokrasi

---

<sup>71</sup> Opcit, pasal 3

2. Jelaskan proses demokratisasi di Indonesia
3. Sebutkan bentuk-bentuk pelanggaran prinsip demokrasi
4. Apakah system demokrasi cocok diterapkan di Indonesia? Jelaskan alasannya

## **BAB IV**

### **BUDAYA POLITIK DI INDONESIA**

#### **Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami budaya politik di Indonesia

#### **Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Pengertian Budaya Politik
2. Macam-Macam Budaya Politik
3. Sejarah Budaya Politik
4. Budaya Politik di Indonesia

#### **A. Pengertian Budaya Politik**

##### **1. Etimologi budaya**

Secara etimologis, istilah kebudayaan berasal dari beberapa bahasa, antara lain: Culture (Bahasa Inggris) artinya budaya, Colere (Bahasa Latin) artinya budaya, dan Akhlaq (Bahasa Arab) artinya peradaban atau budi.

Kata “kebudayaan” berasal dari bahasa Sanskerta yaitu buddhaya yang merupakan bentuk jamak dari kata buddhi, artinya akal. Selanjutnya dikembangkan menjadi kata budidaya yang artinya kemampuan akal budi seseorang ataupun sekelompok orang.

Menurut Koentjaraningrat, kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindak dan hasil karya dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik manusia dengan cara belajar. Sedangkan menurut Moh. Hatta, kebudayaan adalah ciptaan dari suatu bangsa.

Menurut Zoetmulder, kebudayaan adalah perkembangan dipimpin oleh manusia budayawan dari kemungkinan-kemungkinan dan tenaga-tenaga alam terutama alam manusia, sehingga merupakan satu kesatuan harmonis.

##### **2. Terminologi Budaya Politik**

Menurut Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr, budaya politik berisikan sikap, keyakinan, nilai dan keterampilan yang berlaku bagi seluruh

populasi, juga kecenderungan dan pola-pola khusus yang terdapat pada bagian-bagian tertentu dari populasi. Konsep ini muncul , sejak tahun 1950-an saat budaya politik (political culture) menjadi alat analisis dalam ilmu politik. Gabriel A. Almond, salah satu pionir pendekatan baru ini, mendefinisikan budaya politik sebagai “pola khusus dari orientasi ke tindakan politik”, sebuah “perangkat makna dan tujuan” yang ada di setiap sistem politik<sup>72</sup>.

Roy Macridis mengemukakan bahwa budaya politik adalah: “ sebagai tujuan bersama dan peraturan yang diterima bersama”<sup>73</sup>.

Kemudian menurut Samuel Beer, menyebutkan komponen-komponen dari budaya politik itu adalah: “nilai-nilai keyakinan dan sikap-sikap emosi tentang bagaimana pemerintahan seharusnya dilaksanakan dan tentang apa yang harus dilakukan pemerintah itu”<sup>74</sup>.

Budaya politik bagi pandangan Gabriel A. Almond dan Sidney Verba adalah merupakan sikap individu terhadap sistem politik dan komponen-komponennya, juga sikap individu terhadap peran yang dapat dimainkan dalam sebuah sistem politik. Budaya politik tidak lain adalah orientasi psikologis terhadap objek sosial, dalam konteks ini adalah sistem politik yang selanjutnya akan mengalami proses internalisasi ke dalam bentuk :

- a. Orientasi kognitif, berisikan pengetahuan dan kesadaran terhadap kepercayaan pada objek-objek politik, seperti tentang ibu kota negara, lambang negara, kepala negara, batas-batas negara, mata uang yang digunakan, dan lain-lain sebagainya, atau yang berkenaan dengan apa-apa yang dipercayai oleh warga negara yang berkaitan erat dengan apa yang terjadi dalam dunia politik, peran dan segala kewajibannya serta input dan outputnya.
- b. Orientasi afektif adalah yang berisi perasaan-perasaan dan emosi-emosi terhadap objek-objek politik atau sistem politik. Hal ini menyangkut pada ikatan emosional yang dimiliki oleh individu

---

<sup>72</sup> Sitepu, P. Anthonius. 2012a, “ Studi Ilmu Politik ”. Yogyakarta: Graha Ilmu.

<sup>73</sup> Maksudi, Beddy Iriawan. 2012, “Sistem Politik Indonesia” Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

<sup>74</sup> Ibid

terhadap sistem politik. Isinya bisa mengenai peranan-peranan yang dilakukan oleh struktur politiknya, para aktor (pelaku politik) dan apa yang dilakukan dalam penampilan mereka dalam praktek politik.

- c. Orientasi evaluatif adalah keputusan dan pendapat tentang objek-objek politik yang secara tipikal melibatkan standart nilai dan kriteria dengan informasi dan perasaan. Atau dalam pengertian lain, tipe orientasi politik semacam ini merupakan tingkatan yang tertinggi dalam kualitas orientasi politik. Didalamnya sudah terdapat dan berisikan pemahaman yang lebih tinggi tentang sistem politik. Seseorang yang memiliki orientasi politik evaluatif, sudah mampu membuat keputusan dan pendapat tentang objek-objek politik, yang didasarkan kepada kombinasi standart nilai dan kriteria yang didasarkan kepada informasi yang diperoleh dan perasan tentang hal-hal tersebut<sup>75</sup>.

### **3. Manusia sebagai Insan politik**

#### **a. Hakikat Manusia**

Sebagai makhluk social, setiap manusia mempunyai hasrat untuk hidup bersama sehingga muncul kelompok-kelompok. Timbulnya kelompok-kelompok tersebut disebabkan oleh dua sifat manusia yang bertentangan satu sama lain. Di satu pihak dia ingin kerjasama, tetapi dilain pihak, dia cenderung untuk bersaing dengan sesame manusia. Akan tetapi, manusia mempunyai naluri untuk hiduberkawan dan hidup bersama dengan orang lain secara rukun.

Dimasa modern ini hampir dapat dipastikan bahwa tidak seorang pun dapat melepaskan diri dari pengaruh politik, seseorang dapat saja mengalami dampak dari berbagai bentuk dan tahapan proses politik. Setidaknya, salah satu dari bentuk proses politik, seperti konflik, manipulasi sumber kekuasaan, paksaan, dan tawar menawar politik dapat mempengaruhi seseorang dalam waktu tertentu. Namun demikian, kadar

---

<sup>75</sup> Opcit1

pengaruh politik terhadap setiap orang tidaklah sama, kesediaan menerima pengaruh dan kekuatan diri untuk menghindar akan menentukan gradasi pengaruh politik terhadap individu. Berbeda dengan posisi seseorang terhadap pengaruh proses politik, di sisi lain terdapat kemampuan setiap orang untuk mempengaruhi proses politik. Apabila seseorang tidak luput dari pengaruh politik maka hanya orang-orang tertentu yang memiliki kemampuan mempengaruhi proses politik. Mereka itu adalah orang yang menguasai sumber daya dan teknologi politik serta mempunyai tekad atau daya juang.

#### b. Hubungan Manusia dengan Politik

Secara etimologis, politik berasal dari kata "*polis*" yang berarti Negara kota, yaitu suatu kelompok manusia yang terorganisir yang menepati suatu wilayah tertentu sebagai tempat tinggal bersama untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Politik juga diartikan sebagai seni dan ilmu pengetahuan yang mengandung pengertian adanya hubungan dan kerja sama yang meliputi hubungan setiap individu dengan yang lainnya, hubungan individu atau kelompok individu dengan Negara, dan hubungan Negara dengan Negara. Jadi, politik dalam arti luas berkaitan dengan pemerintahan, sistem kekuasaan untuk mengatur hubungan individu dan kelompok individu satu sama lain atau dengan Negara dan antara negara dengan negara. Didalamnya juga terdapat bentuk, cara memperoleh, dan lembaga-lembaga kekuasaan serta pelaksanaan hak-hak warganegara dalam turut serta dan berperan dalam mengambil keputusan.

#### c. Suasana Kehidupan Politik Suatu Bangsa

Suasana kehidupan politik suatu bangsa dapat dibedakan menjadi dua bagian. Pertama, suasana kehidupan politik pemerintahan yang berkaitan dengan kehidupan lembaga-lembaga Negara, fungsi dan wewenang serta hubungan kewenangan antar lembaga Negara yang ada. Kedua, suasana kehidupan politik rakyat yang berkaitan dengan pengelompokan warga Negara atau anggota masyarakat kedalam berbagai macam golongan yang

biasanya disebut sebagai kekuatan social politik. Peran rakyat sebagai pelaku politik berfungsi sebagai input yang berwujud keinginan, harapan, dan tuntutan.

d. Pendidikan politik

Panggabean memberikan batasan pendidikan politik sebagai cara suatu masyarakat mentransfer kultur politiknya dari generasi ke generasi. Kultur politik adalah keseluruhan paduan dari nilai, keyakinan empiric, dan lambing-lambang ekspresif. Nilai yang dimaksud adalah nilai-nilai instrinsik yang terkandung didalam Pancasila dan UUD 1945. Keyakinan empiric ialah keyakinan fundamental yang dihayati masyarakat mengenai sifat hakikat dari system politik yang dianggap memadai dengan pandangan hidup masyarakat yang bersangkutan.

## **B. Macam-Macam Budaya Politik**

Untuk mengetahui karakter budaya politik suatu bangsa, dapat diukur melalui beberapa hal, sebagai berikut:

1. Tingkat pengetahuan umum masyarakat tentang sistem politik negaranya.  
Contoh: pengetahuan tentang sejarah, letak geografis, dan konstitusi negara.
2. Pemahaman masyarakat mengenai struktur dan peran pemerintah dalam membuat kebijakan
3. Pemahaman mengenai penguatan kebijakan yang mencakup opini atau pendapat dari masyarakat dan media massa kepada pemerintah
4. Seberapa besar tingkat partisipasi politik warga masyarakat serta sejauh mana pemahamannya tentang hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Menurut Almond dan Verba, budaya politik dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

### **1. Budaya Politik Pavokial**

Tipe budaya politik pavokial terdapat pada masyarakat yang masih sederhana (tradisional). Mereka tidak memiliki keinginan terhadap



perubahan-perubahan, bahkan tidak terlalu peduli terhadap objek-objek politik. Kelompok masyarakat yang termasuk dalam tipe budaya politik ini adalah mereka yang mempunyai mata pencaharian sebagai petani, buruh, nelayan.

## **2. Budaya Politik Subjek**

Kelompok masyarakat yang termasuk dalam tipe budaya politik subjek menempatkan diri sebagai subjek pemerintahan yang tidak mempunyai pengaruh dalam mengubah sistem. Mereka beranggapan bahwa segala bentuk keputusan dan kebijakan dari pemerintah sudah sepenuhnya benar sehingga harus ditaati. Mereka memiliki loyalitas terhadap pemerintah.

## **3. Budaya politik Partisipan**

Kelompok masyarakat yang termasuk dalam tipe budaya politik partisipan, yaitu masyarakat yang telah sadar mengenal hak-hak mereka untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dapat terlihat melalui sikap-sikap masyarakat yang tidak serta merta tidak menerima dan melaksanakan keputusan dan kebijakan pemerintah. Karena mereka beranggapan dalam setiap keputusan yang dibuat pemerintah harus selalu melibatkan masyarakat.

## **C. Sejarah Budaya Politik**

Sejak negara Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai era reformasi saat ini dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia, negara kita dalam menjalankan roda pemerintahan dengan menggunakan demokrasi dibagi dalam empat masa. Pertama, masa Republik Indonesia I (1945-1959) atau yang lebih dikenal dengan era Demokrasi Liberal atau Demokrasi Parlementer. Kedua, masa Republik Indonesia II (1959-1965) atau yang lebih dikenal dengan era Orde Lama atau Demokrasi Terpimpin. Ketiga, masa Republik Indonesia III (1965-1998) atau yang lebih dikenal dengan era Orde Baru atau Demokrasi Pancasila. Dan yang terakhir yang berlaku sampai

saat ini adalah masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang) atau yang lebih dikenal dengan era Reformasi.

### **1. Era Demokrasi Parlementer (1945-1950)**

Budaya politik yang berkembang pada era Demokrasi Parlementer sangat beragam. Dengan tingginya partisipasi massa dalam menyalurkan tuntutan mereka, menimbulkan anggapan bahwa seluruh lapisan masyarakat telah berbudaya politik partisipan. Anggapan bahwa rakyat mengenal hak-haknya dan dapat melaksanakan kewajibannya menyebabkan tumbuhnya deviasi penilaian terhadap peristiwa-peristiwa politik yang timbul ketika itu (Rusadi Kantaprawira, 2006: 190).

### **2. Era Demokrasi Terpimpin (Dimulai Pada 5 Juli 1959-1965)**

Budaya politik yang berkembang pada era ini masih diwarnai dengan sifat primordialisme seperti pada era sebelumnya. Ideologi masih tetap mewarnai periode ini, walaupun sudah dibatasi secara formal melalui Penpres No. 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian. Tokoh politik memperkenalkan gagasan Nasionalisme, Agama, dan Komunisme (Nasakom). Gagasan tersebut menjadi patokan bagi partai-partai yang berkembang pada era Demokrasi Terpimpin. Dalam kondisi tersebut tokoh politik dapat memelihara keseimbangan politik (Rusadi Kantaprawira, 2006: 196).

### **3. Era Demokrasi Pancasila (Tahun 1966-1998)**

Gaya politik yang didasarkan primordialisme pada era Orde Baru sudah mulai ditinggalkan. Yang lebih menonjol adalah gaya intelektual yang pragmatik dalam penyaluran tuntutan. Dimana pada era ini secara material, penyaluran tuntutan lebih dikendalikan oleh koalisi besar (*cardinal coalition*) antara Golkar dan ABRI, yang pada hakekatnya berintikan teknokrat dan perwira-perwira yang telah kenal teknologi modern (Rusadi Kantaprawira, 2006: 200).

Di masa Orde Baru kekuasaan patrimonialistik telah menyebabkan kekuasaan tak terkontrol sehingga negara menjadi sangat kuat sehingga

peluang tumbuhnya *civil society* terhambat. Contoh budaya politik Neo Patrimonialistik adalah :

- a. Proyek di pegang pejabat.
- b. Promosi jabatan tidak melalui prosedur yang berlaku (surat sakti).
- c. Anak pejabat menjadi pengusaha besar, memanfaatkan kekuasaan orang tuanya dan mendapatkan perlakuan istimewa.
- d. Anak pejabat memegang posisi strategis baik di pemerintahan maupun politik.

#### **4. Era Reformasi (Tahun 1998-Sekarang)**

Menurut Karl D. Jackson dalam Budi Winarno (2008), budaya Jawa telah mempunyai peran yang cukup besar dalam mempengaruhi budaya politik yang berkembang di Indonesia. Relasi antara pemimpin dan pengikutnya pun menciptakan pola hubungan patron-klien (bercorak patrimonial). Kekuatan orientasi individu yang berkembang untuk meraih kekuasaan dibandingkan sebagai pelayan publik di kalangan elit merupakan salah satu pengaruh budaya politik Jawa yang kuat.

### **D. Budaya Politik di Indonesia**

#### **1. Hierarki yang tegar**

Sebenarnya sangat sulit untuk melakukan identifikasi budaya politik Indonesia, karena atributnya tidak jelas. Akan tetapi satu hal yang barangkali dapat dijadikan titik-tolak untuk membicarakan masalah ini adalah adanya sebuah pola budaya yang dominan, yang berasal dari kelompok etnis yang dominan pula, yaitu kelompok etnis Jawa. Etnis ini sangat mewarnai sikap, perilaku, dan orientasi politik kalangan elite di Indonesia. Oleh karena itu, ketika Claire Holt, Benedict Anderson, dan James Siegel menulis *Political Culture in Indonesia*,<sup>76</sup> pembicaraan awal yang dikemukakan adalah menyangkut konsep kekuasaan dalam masyarakat Jawa. Menurut analisis

---

<sup>76</sup> Claire Holt, Benedict Anderson, James T. Siegel (Ed), *Political Culture in Indonesia* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 1978).

Anderson, konsep tentang kekuasaan dalam masyarakat Jawa berbeda sekali dengan apa yang dipahami oleh masyarakat Barat. Karena, bagi masyarakat Jawa, kekuasaan itu pada dasarnya bersifat konkret, besarnya konstan, sumbernya homogen, dan tidak berkaitan dengan persoalan legitimasi. Hal itu berbeda dengan masyarakat Barat, dimana kekuasaan itu bersifat abstrak dan berasal dari berbagai macam sumber, seperti uang, harta kekayaan, fisik, kedudukan, asal-usul, dan lain sebagainya. Karena kekuasaan itu berasal dari sumber yang satu, maka sifatnya konstan. Dan selama sumber kekuasaan itu tetap memberikan kekuasaan, maka kekuasaan seorang penguasa akan tetap legitimate dan tidak perlu dipersoalkan.

Ada implikasi negatif dari citra diri dalam kebijaksanaan publik. kebijaksanaan publik merupakan dominan atau kompetensi sekelompok kecil elite yang ada di Jakarta atau ibu kota propinsi. Yang membentuk semua agenda publik, juga yang memformulasikan kebijaksanaan publik adalah kalangan pemerintah, baru kemudian disesuaikan dan disahkan oleh DPR. Rakyat mengalami proses alienasi, bahkan tersisihkan dari proses politik.<sup>77</sup> Akan tetapi, ketika kebijaksanaan publik itu sampai pada tahap implementasi kebijaksanaan, rakyat diwajibkan untuk ikut terlibat didalamnya. Hampir semua Undang-undang dan Peraturan Pemerintah dibentuk melalui proses seperti itu. Hal yang lebih menarik lagi untuk diperbincangkan adalah: berapa banyak kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dengan Undang-undang, karena Undang-undang tersebut kemudian harus dengan Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Surat Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, sampai ketingkat pemerintahan yang lebih rendah melalui Surat Keputusan Gubernur/ Kepala Daerah Tingkat I, dan Surat Keputusan Bupati/ Kepala Daerah Tingkat II. Contoh konkret akan hal ini sangat banyak, sehingga hampir tidak mungkin kita ungkapkan satu per satu. Misalnya kebijaksanaan tata niaga cengkeh, tata niaga jeruk,

---

<sup>77</sup> Harap perhatikan Karl D. Jackson, dengan konsepnya tentang "Bureaucratic Polity" dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye, *Political Power Communication in Indonesia* (Berkeley California, California University Press, 1978).

pengusaha urea tablet, mobil nasional, seragam sepatu siswa, wajib nonton Sea World, dan lain sebagainya.

## 2. Kecenderungan Neo-Patrimonialistik

Salah satu kecenderungan yang dapat kita amati dalam perpolitikan Indonesia adalah sebuah kecenderungan akan munculnya budaya politik yang bersifat neo-patrimonialistik. Harold Crouch (1979) telah mengungkapkannya beberapa waktu yang lalu. Dikatakan sebagai neo-patrimonialistik, karena Negara memiliki atribut yang bersifat modern dan rasionalistik, seperti birokrasi. Tetapi juga memperlihatkan atribut yang bersifat patrimonialistik.

Konsep patrimonialistik yang dikembangkan oleh Max Weber (1968), Weber mengatakan, bahwa sebuah negara disebut sebagai negara patrimonialistik, manakala *"Practically everything depends explicitly upon personal considerations: upon the attitude toward the concrete applicant and his concrete request, and upon purely personal connection, favors, promises, and privileges"*.<sup>78</sup> Dalam negara yang patrimonialistik, penyelenggaraan pemerintahan dan kekuatan militer berada dibawah kontrol langsung pimpinan negara, yang mempersiapkan segala sesuatunya mempribadi. Pada masa lampau, di Eropa, dukungan terhadap pengusaha yang patrimonialistik diperoleh bukan dari kalangan aristokrasi, tetapi berasal dari kalangan budak dan tentara bayaran, yang secara langsung dikuasai sepenuhnya oleh pengusaha. Hal itu dapat terjadi karena tidak adanya sistem ekonomi yang kapitalistik, kata Max Weber.

### a. Ciri-ciri Budaya Politik

- 1) Memberi penekanan pada perilaku berupa sikap, pandangan, ataupun kepercayaan.
- 2) Orientasinya terhadap sistem politik.
- 3) Menggambarkan masyarakat dalam suatu Negara.
- 4) Budaya politik menyangkut masalah legitimasi.

---

<sup>78</sup> Max Weber, *Economy and Society an Outline of Interpretative Sociology*, Vol. 3 (New York, Bedminster Press, 1968).

- 5) Budaya politik menyangkut perilaku aparat Negara.
- 6) Budaya politik menyangkut proses pembuatan kebijakan pemerintah.

b. Macam-macam Budaya Politik

1) Berdasarkan Sikap Yang Ditunjukkan

Pada kondisi ini budaya politik memiliki kecenderungan sikap "militan" atau sifat "toleransi".

a) Budaya Politik Militan

Budaya politik dimana perbedaan tidak dipandang sebagai usaha mencari alternatif yang terbaik, tetapi dipandang sebagai usaha jahat dan menantang. Bila terjadi krisis, maka yang dicari adalah kambing hitamnya, bukan disebabkan oleh peraturan yang salah, dan masalah yang mempribadi selalu sensitif dan membakar emosi.

b) Budaya Politik Toleransi

Budaya politik dimana pemikiran berpusat pada masalah atau ide yang harus dinilai, berusaha mencari konsensus yang wajar yang mana selalu membuka pintu untuk bekerja sama. Sikap netral atau kritis terhadap ide orang, tetapi bukan curiga terhadap orang.

2) Berdasarkan sikap terhadap tradisi dan perubahan. Budaya Politik terbagi atas :

a) Budaya Politik Yang memiliki Sikap Mental Absolut

Budaya politik yang mempunyai sikap mental yang absolut memiliki nilai-nilai dan kepercayaan yang dianggap selalu sempurna dan tak dapat diubah lagi. Usaha yang diperlukan adalah intensifikasi dari kepercayaan, bukan kebaikan. Pola pikir demikian hanya memberikan perhatian pada apa yang selaras dengan mentalnya dan menolak atau menyerang hal-hal yang baru atau yang berlainan (bertentangan).

b) Budaya Politik Yang memiliki Sikap Mental Akomodatif

Struktur mental yang bersifat akomodatif biasanya terbuka dan sedia menerima apa saja yang dianggap berharga. Ia dapat melepaskan

ikatan tradisi, kritis terhadap diri sendiri, dan bersedia menilai kembali tradisi berdasarkan perkembangan masa kini.

c. Faktor-faktor Penyebab terjadinya Budaya Politik di Indonesia

- 1) Tingkat pendidikan masyarakat sebagai kunc utama perkembangan budaya politik masyarakat.
- 2) Tingkat ekonomi masyarakat, semakin tinggi tingkat ekonomi/sejahtera masyarakat maka partisipasi masyarakat pun semakin besar.
- 3) Reformasi politik/political will (semangat merevisi dan mengadopsi system politik yang lebih baik).
- 4) Supremasi hukum (adanya penegakan hukum yang adil, independen,dan Bebas).
- 5) Media komunikasi yang independen (berfungsi sebagai Kontrol sosial, bebas,dan mandiri)

**Pendalaman Materi**

Jelaskan budaya politik di Indonesia berdasarkan perilaku masyarakat dan pemilih pada masa pemilihan umum.

## **BAB V**

### **SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

#### **Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami sistem pemilihan umum di Indonesia

#### **Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Konsep Pemilihan Umum
2. Sistem Pemilihan Umum
3. Lembaga Pemilihan Umum
4. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

#### **A. Konsep Pemilihan Umum**

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

Di dalam studi politik, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan<sup>79</sup>.

Seperti yang telah dituliskan di atas bahwa di dalam negara demokrasi, maka pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat<sup>80</sup>.

Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang

---

<sup>79</sup> Harris, John, Kristian Stokke, Olle Tornquist, *Politisasi Demokrasi; Politik okal*

*Baru*, Jakarta: Demos, 2005

<sup>80</sup> Sorensen, Geroge (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar



dinamakan dengan pemilihan umum. Jadi pemilihan umum adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat<sup>81</sup>

Sebagai suatu bentuk implementasi dari demokrasi, pemilihan umum selanjutnya berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun pemimpin negara yang memang benar-benar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat mengatasnamakan rakyat. Selain daripada sebagai suatu wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilihan umum juga terkait dengan prinsip negara hukum (Reichstaat), karena melalui pemilihan umum rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak menciptakan produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Dengan adanya pemilihan umum, maka hak asasi rakyat dapat disalurkan, demikian juga halnya dengan hak untuk sama di depan hukum dan pemerintahan<sup>82</sup>.

Banyak para ahli yang memberikan arti atau definisi tentang pemilihan umum. Menurut Ali Murtopo pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Kemudian menurut Manuel Kaisepo pemilu memang telah menjadi tradisi penting dalam berbagai sistem politik di dunia, penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang cari<sup>83</sup>.

William Liddle menyatakan dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah elit politik. Setiap warga negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut

---

<sup>81</sup> Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993.

<sup>82</sup> Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Jakarta

<sup>83</sup> Murtopo, Ali, 1987 *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, 1981, hal.179, dalam Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama

undangundang, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pemimpin pemerintahan<sup>84</sup>.

Ahli lain Nohlen mengatakan bahwa pemilu adalah satu-satunya metode demokratik untuk memilih wakil rakyat. Pendapat lain mengenai definisi pemilihan umum dikemukakan oleh Giovanni Sartori yang mengatakan sistem pemilihan umum adalah serangkaian aturan yang menurutnya pemilihan mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara dari pemilih diterjemahkan menjadi kursi<sup>85</sup>.

Pendapat lain disampaikan oleh Samuel Huntington pemilu merupakan media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern. Partisipasi politik merupakan arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan<sup>86</sup>.

Pemilihan umum ternyata telah menjadi suatu jembatan dalam menentukan bagaimana pemerintahan dapat dibentuk secara demokratis. Rakyat menjadi penentu dalam memilih pemimpin maupun wakilnya yang kemudian akan mengarahkan perjalanan bangsa. Pemilihan umum menjadi seperti *transmission of belt*, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat berubah menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Dalam sistem politik, pemilihan umum bermakna sebagai saran penghubung antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, sehingga memungkinkan terciptanya pemerintahan dari oleh dan untuk rakyat.<sup>87</sup>

## 2. Tujuan Pemilihan Umum

Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu *pertama* memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan

---

<sup>84</sup> Pito, Toni Adrianus, Efriza dan Kemal Fasyah, 2006, *Mengenal Teori-Teori Politik*, Nuasa, Jakarta

<sup>85</sup> Opcit

<sup>86</sup> Opcit

<sup>87</sup> Logcit 3

tertib, *kedua*: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan *ketiga*; untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara<sup>88</sup>.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie merumuskan tujuan penyelenggaraan pemilu menjadi 4 (empat), yaitu :

- a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Pemilu yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau par lemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif.

Tujuan pertama mengandung pengertian pemberian kesempatan yang sama kepada para peserta pemilihan umum untuk memenangkan pemilihan umum, yang juga berarti para peserta mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan program-programnya. Oleh karena itu adalah sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga pemerintahan eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif. Per gantian pejabat di negara-negara otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang dipraktikkan di negara-negara demokrasi.

Di negara-negara totaliter dan otoritarian, per gantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja. Kelompok orang yang menentukan itu bersifat oligarkis dan berpuncak di tangan satu orang. Sementara di lingkungan negara-negara yang menganut paham demokrasi, praktik yang demikian itu tidak dapat diterapkan. Di negara-negara demokrasi, pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislatif ditentukan secara langsung oleh

---

<sup>88</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*,(Jakarta: PSHTN-FHUI, 1998),

rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*) yang diselenggarakan secara periodik.<sup>89</sup>

Tujuan kedua maksudnya adalah memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*). Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud “memungkinkan” di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu. Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (*jurdil*)<sup>90</sup>.

Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantara wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.

---

<sup>89</sup> *Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie

<sup>90</sup> *Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie

Terkait dengan tujuan untuk melaksanakan hak-hak asasi, di dalam Undang-Undang Dasar 1945 antara lain adalah: Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (Pasal 27, ayat 1); Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 28); Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat 3); Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat 3); Kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya, dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2).

### **3. Fungsi Pemilihan Umum.**

Sebagai sebuah aktivitas politik, pemilihan umum pastinya memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan atau interdependensi. Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum itu sendiri adalah :

- **Sarana Legitimasi Politik**

Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik. Melalui pemilihan umum, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tak hanya a. Sebagai sarana legitimasi politik memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya. Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilihan umum. Paling tidak ada tiga alasan kenapa pemilihan umum dapat menjadi suatu legitimasi politik bagi pemerintahan yang berkuasa. Pertama, melalui pemilihan umum, pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilihan umum pemerintahan dapat pula

mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Dan ketiga, dalam dunia modern para penguasa dituntut untuk mengadakan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya. Gramsci (1971) menunjukkan bahwa kesepakatan (*Consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dari otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi.

○ **Fungsi Perwakilan Politik.**

Fungsi ini terutama menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintahan dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilihan umum dalam kaitan ini merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan.

Keterkaitan pemilihan umum dengan sirkulasi elit didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas atau rakyat.

○ **Pemilihan Umum Sebagai Mekanisme Bagi Pergantian atau Sirkulasi Elit Penguasa.**

Secara teoritis, hubungan pemilihan umum dengan sirkulasi elit dapat dijelaskan dengan melihat proses mobilitas kaum elit atau non elit yang menggunakan jalur institusi politik, dan organisasi kemasyarakatan untuk menjadi anggota elit tingkat nasional, yakni sebagai anggota kabinet dan jabatan yang setara. Dalam kaitan itu, pemilihan umum merupakan sarana dan jalur langsung untuk mencapai posisi elit penguasa. Dengan begitu maka melalui pemilihan umum diharapkan bisa berlangsung pergantian atau sirkulasi elit penguasa secara kompetitif dan demokratis.

- **Sarana Pendidikan Politik untuk Rakyat**

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka dan massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.

## **B. Sistem Pemilihan Umum**

Sistem Pemilu secara sederhana adalah instrumen untuk menterjemahkan perolehan suara di dalam pemilu kedalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Sistem pemilu dalam kajian ilmu politik bermacam-macam dengan berbagai variasi, namun secara umum dapat dibagi kedalam dua macam yaitu sistem distrik dan sistem proporsional<sup>91</sup>.

Memang ada beberapa variasi tentang sistem pemilihan umum diantaranya Block Vote (BV), Alternative Vote (AV), sistem dua putaran atau Two Round System (TRS), sistem paralel, Limited Vote (LV), Single Non-Transferable Vote (SNTV), Mixed Member Proportional (MMP) dan Single Transferable Vote (STV). Namun jika dikelompokkan tiga pertama BV, AV dan TRS lebih dekat ke sistem distrik, sedangkan yang lainnya lebih dekat ke sistem proporsional atau semi proporsional.

Kacung Marijan dalam bukunya *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru* merangkum pendapat para ahli serta mengklasifikasi system pemilu kedalam tiga rumpun besar berikut ini :

- a. Rumpun Distrik

- 1) *First past the post* (FPTP) : dalam sistem ini pemenang pemilu atau calon terpilih adalah calon suara terbanyak.
- 2) *The two round system* (TRS): pemenangnya adalah calon suara terbanyak, jika tidak ada dilanjutkan pada putaran kedua.

---

<sup>91</sup> Marijan , Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta

- 3) *The alternative vote* (VT) : sama dengan FPTP tapi pemilih diberi kebebasan untuk merangking calon/kandidat, yang terpilih yang adalah yang paling tinggi rangkingnya.
  - 4) *Block vote* (BV) : pada sistem ini pemilih bisa memilih calon individu yang ada di daftar calon.
  - 5) *Party block vote* (PBV) : sistem ini sama dengan BV cuma pemilih hanya memilih partai.
- b. Rumpun Proporsional
- 1) *List proporsional presentation* (List PR) : pada sistem ini partai mengajukan calon, pemilih memilih partai yang terpilih berdasarkan nomor urut.
  - 2) *The single transferable vote* (STV) : dalam sistem ini sama dengan AV, tapi pemenangnya berdasarkan kuota.
- c. Rumpun Campuran (mixed system)
- 1) *Mixed member* proporsional (MPP) : pada sistem ini sistem proporsional dipakai untuk memberi kompensasi jika adanya disproportionalitas dalam pembagian kursi berdasarkan distrik.
  - 2) *Parallel system* (Sistem Paralel) : sedangkan sistem ini sistem proporsional dan distrik dijalankan secara bersama-sama.

Berdasarkan pemaparan di atas banyak konsep teori tentang sistem pemilihan umum, namun secara keseluruhan dalam kajian ilmu politik hanya ada dua kelompok besar yaitu sistem distrik dan proporsional.

### **1. Sistem Distrik**

Sistem distrik adalah sistem dimana satu daerah pemilihan memilih satu wakil atau dikenal juga dengan sebutan *single member constituency*. Sedangkan sistem proporsional adalah sistem pemilu dimana dari satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil atau dikenal juga dengan sebutan sistem perwakilan berimbang (*multi member constituency*)<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Opcit



Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua, didasarkan atas kesatuan geografi s. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam parlemen. Untuk keperluan pemilihan negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang diberikan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecilpun selisih kekalahannya.

Misalnya dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon yakni, A dan B. calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang. Sistem pemilihan ini dipakai di Inggris, Kanada, Amerika Serikat, dan India.

Ada dua karakter utama yang membedakan sistem distrik dari sistem-sistem lainnya, pertama, di dalam sistem distrik pemilihan dikaitkan langsung dengan adanya suatu daerah pemilihan, yang disebut “distrik” biasanya distrik ini tidak identik dengan suatu pembagian wilayah administratif.

Distrik pemilihan merupakan sebuah wilayah yang garis-garis perbatasannya ditarik sedemikian sehingga sesuai dengan syarat-syarat pemilihan umum, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah bahwa jumlah pemilih yang mendiami suatu kira-kira sebanding dengan jumlah di distrik- distrik lainnya.

Oleh sebab itu, sering ditemukan bahwa suatu distrik pemilihan mencakup satu atau lebih daerah administratif. Dalam hal ini juga tidak menjadi masalah, kalau bagian-bagian dari suatu daerah administratif yang sama digabungkan dengan daerahdaerah administratif lainnya menjadi satu distrik.

Ciri pokok yang kedua, adalah bahwa yang menjadi fokus pemilihan di dalam sistem distrik, bukanlah organisasi politik, melainkan individu yang mewakili atau dicalonkan oleh organisasi itu disutau distrik. Yang

boleh dicalonkan oleh partai-partai disuatu distrik adalah para politisi yang berdomisili didistrik tersebut. Dengan kata lain anggota partai yang tidak berdomisili didistrik tidak boleh mewakili rakyat didistrik tersebut.

Sistem distrik mensyaratkan adanya keadaan yang relatif saling kenal antara rakyat pemilih dengan wakil yang dipilihnya. Malah sering pula masyarakat pemilih bukan saja kenal dengan pilihannya, melainkan juga dengan keluarganya. Adanya pertalian yang akrab antara pemilih dengan orang yang dipilihnya, memudahkan rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan menuntut pertanggungjawaban dari wakilnya di kemudian hari.

Selain itu, dengan mengenal calon yang dipilihnya, maka massa pemilih terhindar dari praktek "*membeli kucing dalam karung*" sebagaimana yang sering terjadi dalam pemilihan sistem daftar. Di dalam sistem distrik kiranya sulit bagi organisasi politik untuk "mengelabui" rakyat tentang keadaan calon-calonnya. Sebab para pemilih akan memilih calon yang dirasanya baik, yaitu orang yang dikenal sepak terjangnya.

Agar sistem distrik dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan suatu kondisi masyarakat yang memungkinkan beroperasinya sistem tersebut. Kondisi yang umum untuk itu adalah bahwa rakyat telah mencapai tahap kedewasaan tertentu, tingkat kedewasaan masyarakat ini dapat diketahui dengan dua tolok ukur, yaitu: *Pertama*, tingkat rasionalitas menentukan kemampuan rakyat dalam menjatuhkan pilihan terhadap calon yang saling bersaing di distrik mereka. Dengan tingkat rasionalitas yang tinggi, masyarakat dapat memilih di antara program-program partai yang ditawarkan oleh masing-masing calon; dan

*Kedua*, tingkat kesadaran politik yang tinggi akan dapat memilah ikatan-ikatan ideologi dari program yang diajukan kepadanya. Dengan kata lain calon dipilih bukan karena kesamaan ideologi melainkan karena program yang ditawarkan, juga dengan kesadaran politik yang tinggi masyarakat dapat menilai perilaku partai yang diwakili oleh seorang calon. Kendatipun terdapat kondisi yang demikian, operasionalisasi sistem distrik sangat tergantung pada kehidupan politik masyarakat, sebagaimana juga

halnya dengan sistem-sistem pemilihan lainnya, pelaksanaan sistem distrik pun sangat tergantung pada bagaimana demokrasi dipraktekkan.

Sistem perwakilan distrik mempunyai beberapa aspek positif, antara lain:

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih biasanya dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas karena dalam pemilihan semacam ini faktor kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
- b. Sistem ini lebih mendorong kearah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama. Disamping kecondongan untuk membentuk partai baru sedikit banyak dapat dibendung, sistem ini mendorong kearah penyederhanaan partai secara alamiah, tanpa paksaan.
- c. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama antar partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan tercapainya stabilitas nasional. Sistem ini sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

Sistem distrik juga mempunyai beberapa kelemahan:

- a. Sistem ini kurang menguntungkan bagi partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik pemilihan. Amat sukar bagi partai kecil untuk menjadi pemenang tunggal dalam suatu distrik. Sebaliknya sistem distrik menguntungkan partai besar.
- b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan semua suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti ada sejumlah suara yang tidak

dihitung sama sekali dan kalau ada banyak partai yang bersaing, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini sering dianggap tidak adil oleh golongan yang kalah.

- c. Bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen. Kesenjangan ini selalu menguntungkan partai-partai besar dan sangat merugikan partai-partai kecil<sup>93</sup>.

Untuk mengetahui keuntungan dan kelemahan sistem distrik dan proporsional ini, dapat dilihat pada tabel berikut ini ;

**Tabel 5.1 Keuntungan dan Kelemahan Sistem Distrik<sup>94</sup>**

No	Keuntungan	Kelemahan
1	Partai-partai terdorong untuk terintegrasi dan bekerjasama	Terjadinya kesenjangan antara persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di parlemen.
2	Fragmentasi kecenderungan mendirikan partai aru dapat dibendung, system ini mendukung penyederhanaan partai tanpa paksaan	Partai besar memperoleh keuntungan dari distorsi dan seolah-olah mendapat “bonus”. Hal ini menyebabkan <i>over representation</i> dari partai besar dalam parlemen.
3	Oleh karena dalam suatu daerah pemilihan kecil (distrik) hanya ada satu pemenang, wakil yang terpilih erat dengan konstituennya dan merasa <i>accountable</i> kepada konstituen, lagipula kedudukannya terhadap partai lebih bebas karena	Distorsi merugikan partai kecil dan golongan minoritas apalagi jika terpencah di beberapa distrik. Persentase kursi lebih kecil dari persentase suara sehingga terjardo <i>under representation</i> dari partai kecil.

<sup>93</sup> Budiardjo, Miriam , 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi pertama)*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

<sup>94</sup> Ibid

	factor kepribadian seseorang berperan besar	Sistem ini kurang representative karena banyak suara yang hilang.
4	Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas di parlemen, sekalipun demikian harus dijaga agar tidak terjadi <i>elective distorship</i>	Sistem ini mengakomodasikan kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat yang heterogen dan pluralis sifatnya.
5	Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama mempermudah terjadinya stabilitas politik	Wakil rakyat yang terpilih cenderung lebih memperhatikan kepentingan daerah pemilihannya daripada kepentingan nasional

Dari tabel di atas terlihat keuntungan dan kelemahan pada pemilu yang menggunakan sistem distrik.

## 2. Sistem Perwakilan Berimbang (Proporsional)

Secara umum sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Sedangkan sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga) fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas).<sup>95</sup>

Apabila dikaitkan dengan dengan sistem perwakilan, pemilihan organis dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti

<sup>95</sup> *Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie

di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia dan juga para *Lords* yang akan duduk di *House of Lords Inggris*, didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut. Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua-partai atau pun multi-partai menurut paham liberalisme dan sosialisme, ataupun berdasarkan sistem satu-partai menurut paham komunisme.

Tetapi dalam sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri. Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organik), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organik) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering di kombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.<sup>96</sup>

Selanjutnya sistem mekanis sendiri, dalam pelaksanaannya menggunakan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*). Gagasan pokok sistem perwakilan berimbang (*proportional representation* atau sering disebut *multi-member constituency*) ialah bahwa jumlah kursi parlemen yang diperoleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat.

Diperlukan suatu perimbangan, misalnya jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000 000 (satu juta) orang, dan jumlah

---

<sup>96</sup> Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenai Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970.

kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, maka untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam sistem distrik), dan setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Kekuatan suatu partai dalam masyarakat tercermin dalam jumlah kursi yang diperolehnya dalam parlemen; artinya, dukungan masyarakat bagi partai itu sesuai atau “*proporsional*” dengan jumlah kursi dalam parlemen. Berbeda dengan sistem distrik, pada sistem perwakilan berimbang tidak ada kesenjangan antara dukungan dalam masyarakat dan jumlah kursi dalam parlemen.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, antara lain dengan Sistem Daftar (*List System*). Pada sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon-calon dan si pemilih memilih salah satu dari berbagai daftar dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu, untuk berbagai kursi yang sedang diperebutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di kebanyakan negara di dunia antara lain Belanda, Swedia dan Belgia. Di Indonesia sistem perwakilan berimbang, dikombinasikan dengan sistem terdaftar, telah dipakai dalam beberapa pemilihan umum yang pernah diselenggarakan. Pemilu 2009 kemarin, untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Sedang pemilu untuk memilih anggota DPD, dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.<sup>97</sup>

Sistem perwakilan berimbang mempunyai beberapa aspek positif :

1. Dianggap demokratis dan representatif, oleh karena semua aliran yang ada dalam masyarakat terwakili dalam parlemen, sedangkan jumlah wakil dalam badan itu sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam masing-masing daerah pemilihan.

2. Dianggap lebih adil karena golongan kecil sekalipun mempunyai kesempatan untuk mendudukkan wakilnya dalam parlemen. Tampaknya

---

<sup>97</sup> Pasal 5 Ayat 1 dan 2, UU No. 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum, Anggota DPR,

kedua hal ini dianggap paling cocok bagi suatu masyarakat seperti Indonesia yang bersifat sangat heterogen.

3. Wakil rakyat yang dipilih dengan cara ini diharapkan lebih cenderung untuk mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan daerahnya.<sup>98</sup>

Sistem perwakilan berimbang mempunyai beberapa kelemahan:

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan menimbulkan kecenderungan kuat di kalangan anggota partai untuk memisahkan diri dari partainya dan membentuk partai baru. Dalam setiap pertikaian antar anggota sesuatu partai, para pelaku kurang terdorong untuk mempertahankan keutuhan partai, karena, jika seorang pelaku serta pendukungnya keluar dari partai dan mendirikan partai baru, ada peluang bagi partai baru itu memperoleh beberapa kursi dalam pemilu. Dengan demikian sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau kerjasama, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada.

2. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai daripada kepada daerah yang memilihnya. Hal ini disebabkan karena dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai. Di Indonesia kelemahan ini mungkin dirasakan sebagai hal yang paling mengganjel. Daftar calon ditetapkan oleh pimpinan partai, sekalipun mungkin dengan sekedar mengkonsultasikan pimpinan partai dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Kadang-kadang calon anggota tidak berasal dari atau tidak dikenal di daerah yang akan diwakilinya. Maka dari itu tidak mengherankan jika ikatan batin dengan daerah yang telah memilihnya kurang kuat dan mungkin malahan timbul hubungan ketergantungan pada pimpinan partai, yang telah memasukkan namanya dalam daftar calon.

3. Banyaknya partai yang bersaing menyulitkan suatu partai untuk meraih mayoritas (50%+1), yang perlu untuk membentuk suatu pemerintah. Terpaksa partai yang terbesar kemudian mengusahakan suatu koalisi dengan

---

<sup>98</sup> Logcit, Miriam Budiharjo



beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas dalam parlemen. Koalisi semacam ini sering tidak langgeng, sehingga tidak membina stabilitas politik<sup>99</sup>.

Tabel berikut ini berisikan data tentang keuntungan dan kelemahan pemilihan umum yang dilaksanakan dengan system proporsional ;

**Tabel 5.2 Keuntungan dan Kelemahan Sistem Proporsional<sup>100</sup>**

No	Keuntungan	Kelemahan
1	Dianggap lebih representative karena persentase perolehan suara setiap partai sesuai persentase perolehan kursinya di parlemen. Tidak ada distorsi antara perolehan suara dengan jumlah kursi	Kurang mendorong –artai-partai untuk berintegrasi satu sama lain malah sebaiknya cenderung mempertajam perbedaan antara mereka. Bertambahnya jumlah partai dapat menghambat proses integrasi di antara beberapa golongan di masyarakat yang pluralis. Hal ini mempermudah fragmentasi berdirinya partai baru yan pluralis.
2	Setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen. Karena itu masyarakat yang heterogen dan pluralis lebih tertarik system ini.	Wakil rakyat kurang erat hubunganya dengan konstituennya tapi lebih erat dengan partainya. Peran partai lebih menonjol daripada kepribadian wakil. Sistem ini member kedudukan kuat pada pimpinan partai untuk menentukan wakilnya di parlemen melalui stelsel daftar.

<sup>99</sup> Opcit

<sup>100</sup> Ibid

3		Banyak partai yang bersaing mempersulit suatu partai untuk mencapai mayoritas di parlemen. Dalam system pemerintahan parlementer, hal ini mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil karena harus mendasarkan diri pada koalisi
---	--	--

### C. Lembaga Pemilihan Umum

#### 1. Terminologi

Sebagai konsekuensi logis dari demokrasi sistem perwakilan yang lazimnya dianut oleh negara-negara modern dewasa ini, maka dibentuknya suatu badan perwakilan rakyat disertai dengan diadakannya lembaga pemilihan umum. Maksud dan tujuan diadakannya lembaga yang disebut terakhir ini tidak lain dan tidak bukan adalah sebagai sarana bagi warga negara untuk menunjuk wakil-wakilnya yang akan duduk di dalam Badan Perwakilan Rakyat.

Kalau ditelusuri sejarahnya, sistem perwakilan itu mula-mula lahir dan tumbuh di Inggris dengan nama Parlemenarisme, jauh sebelumnya dicetuskan ajaran kedaulatan rakyat oleh Rousseau. Melalui proses dan fase sejarah, parlementarisme yang setelah mengalami pelbagai perubahan dan perbaikan akhirnya berbentuk sebagai dewan perwakilan yang menjadi contoh bagi negara-negara lain di Eropa maupun di luar Eropa.<sup>101</sup>

Dengan fase demikian maka lembaga pemilihan umum itu lahir dari sistem perwakilan/demokrasi perwakilan, sehingga sampai sekarang ini lembaga pemilihan umum tetap merupakan lembaga yang esensial dalam

---

<sup>101</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000),

kehidupan ketatanegaraan, baik di negara dengan bentuk monarki parlementer maupun di negara berbentuk republik. Lembaga pemilihan umum adalah sistem norma dalam proses penyampaian hak demokrasi rakyat. Pengertian ini akan menunjuk pada jalinan kaidah-kaidah dan unsur-unsur yang masing-masing satu dengan yang lainnya berhubungan erat, saling berketergantungan dan bilamana salah satu kaidah atau unsur diantara kaidah-kaidah atau unsur-unsur tadi tidak berfungsi dengan baik, maka akan mempengaruhi keseluruhannya. Demikian juga pengertian pemilihan umum sebagai suatu proses, menunjuk pada fase atau tahap demi tahap yang dilewati secara tertib dan teratur menurut kaidah –kaidah tertentu sehingga penyampaian hak demokrasi warga negara terwujud sebagaimana mestinya. Kaidah-kaidah dan unsur-unsur dari sistem norma itu meliputi hak pilih beserta segala aspeknya penyelenggaraan pemilihan umum dan organisasi peserta, pengawasan, asas-asas pemilihan umum, sistem pemilihan dan sebagainya.

## **2. Komisi Pemilihan Umum**

Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 mengatur bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat Nasional, tetap dan mandiri. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan (meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu) dan bebas dari pengaruh pihak manapun disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten Kota adalah pelaksana Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari KPU.

Sifat Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mandiri atau independen, didasarkan pada pemahaman bahwa penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Komisi pemilihan umum itu tidak

boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta pemilu itu sendiri dapat terdiri atas: (1) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum; (2) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) calon atau anggota DPRD; (5) calon atau Presiden atau Wakil Presiden; (6) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur; (7) calon atau Bupati atau Wakil Bupati; (8) calon atau Walikota atau Wakil Walikota. Kedelapan pihak yang ter daftar di atas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu, sehingga oleh karenanya KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu. calon atau anggota

Di Inggris, komisi semacam ini dinamakan *The Electoral Commission* dengan jumlah anggota antara 5 (lima) sampai dengan 9 (sembilan) orang *Commissioner* yang ditetapkan oleh Ratu atas usul *House of Commons* untuk masa jabatan 10 (sepuluh) tahun.<sup>102</sup> Mereka dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Ratu juga atas usul *House of Commons*. Komisi ini diberi tanggung jawab sebagai penyelenggara semua kegiatan pemilihan umum dan referendum yang diselenggarakan di Inggris, baik yang bersifat lokal, regional, maupun yang bersifat nasional. Demikian pula, pembagian kursi ataupun redistribusi kursi pemilihan legislatif, pendaftaran partai politik, pengaturan mengenai pendapatan dan pengeluaran partai, kegiatan kampanye dan iklan partai politik di media massa dan media elektronika lainnya, semuanya menjadi tanggung jawab dari *Electoral Commission*.

Adapun tahap-tahap yang dilewati dalam proses pemilihan umum meliputi pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, penyusunan dan perhitungan suara, pemantapan hasil pemilihan, peresmian atau pelantikan para calon terpilih. Hak pilih merupakan hak yang harus dilindungi dan

---

<sup>102</sup> Michael T. Milan, *Constitutional Law: The Machinery of Government*, 4<sup>th</sup> edition, (London : Old Bailey Press, 2003),

dijamin sebagai hak dasar atau hak asasi warga negara dalam aturan-aturan hukum negara yang demokratis di bawah negara berdasar *the rule of law*, pemilihan umum dapat berlaku secara umum, sama dan berkesamaan langsung, bebas dan rahasia. Cara pemilihan umum yang bersifat umum, sama, langsung, bebas dan rahasia ini dijadikan asas daripada pemilihan umum.

Asas umum artinya bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih dan dipilih. Syarat-syarat yang harus dipenuhi itu antara, lain mencakup syarat umur minimum dan kedewasaan seseorang berkelakuan baik dan sehat rohani. Sama, artinya suara semua pemilih harganya sama. Jadi tiap-tiap suara berharga sebagai satu suara saja. Sedangkan berkesamaan artinya bahwa wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam badan perwakilan rakyat melalui pemilihan.

Langsung, berarti wakil-wakil rakyat dipilih langsung oleh pemilih-pemilih di tempat pemberian suara tanpa perantara atau tanpa diwakilkan kepada orang lain. Selanjutnya bebas artinya setiap pemilih bebas untuk menentukan pilihannya. Jadi tidak boleh ada tekanan dari siapa pun dan dalam bentuk apa pun juga yang akan mengakibatkan terganggunya asas kebebasan tersebut. Terakhir rahasia, artinya bahwa para pemilih itu dijamin kerahasiaan pilihannya.

Untuk ketertiban administrasi, maka para pemilih didaftar dalam daftar pemilih. Tentang teknis pendaftaran pemilih harus dijamin agar hak suara seseorang tidak hilang begitu saja sebagai akibat daripada nama pemilih yang bersangkutan tidak tercantum dalam daftar pemilih. Orang-orang yang dipilih terlebih dahulu mencalonkan diri dan/atau dicalonkan. Dalam kaitan dengan calon dan pencalonan ini maka timbul masalah siapa-siapa saja yang dapat mencalonkan diri atau mengajukan calon. Kemudian masalah selanjutnya siapa yang menjadi peserta pemilu/kontestan pemilu berhubung dengan adanya pencalonan tadi.

Unsur berikutnya dari sistem norma dalam pemilihan umum adalah unsur penyelenggara pemilihan umum. Untuk dapat dikatakan bahwa

penyelenggaraan pemilihan umum benar-benar dilaksanakan secara demokratis maka penyelenggara pemilihan umum harus dapat memainkan peranannya dengan baik, karena dari penyelenggara inilah akan dituntut untuk berlaku jujur dan adil, tidak memihak dengan memberikan perlakuan serta pelayanan yang sama terhadap para kontestan. Jujur dalam pendaftaran pemilih, penunjukkan dan perhitungan suara, jujur dalam penetapan hasil pemilihan, adil dalam memperlakukan para kontestan misalnya dalam kesempatan pencalonan, dalam kesempatan berkampanye, dan sebagainya. Dengan demikian maka unsur dan atau norma kejujuran dan keadilan ini akan menjadi asas pemilihan umum.

#### **D. Sistem Pemilihan Di Indonesia**

Sejak tahun 2004, penyelenggaraan Pemilu terdiri atas 3 (tiga) macam pemilu, yaitu pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan, sebelum tahun 2004, Presiden dan wakil presiden serta kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPR dan DPRD.

##### **1. Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.**

Berdasarkan ketentuan umum pasal 1 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang dimaksud dengan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- a. Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota adalah parpol peserta pemilu yang telah memenuhi persyaratan :
  - 1) berstatus badan hukum; sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik
  - 2) memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;

- 3) memiliki kepengurusan di  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
  - 4) menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat;
  - 5) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau  $\frac{1}{1.000}$  (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan parpol yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
  - 6) mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan;
  - 7) mengajukan nama dan tanda gambar parpol kepada KPU sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan (UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah);
- b. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah Perseorangan yang telah memenuhi Persyaratan dan mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan;
- 1) Dukungan :
    - i. Jumlah penduduk sampai dengan 1.000.000, dukungan minimal 1000 pemilih
    - ii. Jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 sampai dengan 5.000.000, dukungan minimal 2000 pemilih
    - iii. Jumlah penduduk lebih dari 5.000.000 sampai dengan 10.000.000, dukungan minimal 3000 pemilih
    - iv. Jumlah penduduk lebih dari 10.000.000 sampai dengan 15.000.000, dukungan minimal 4000 pemilih
    - v. Jumlah penduduk lebih dari 15.000.000, dukungan minimal 5000 pemilih
  - 2) Dukungan dimaksud tersebar di paling sedikit 50% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.

- 3) Persyaratan dimaksud dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol dan dilengkapi fotokopi KTP setiap pendukung.
- c. Tahapan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- 1) Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
  - 2) Pendaftaran peserta pemilu;
  - 3) Penetapan peserta pemilu;
  - 4) Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
  - 5) Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
  - 6) Masa kampanye;
  - 7) Masa tenang;
  - 8) Pemungutan dan penghitungan suara;
  - 9) Penetapan hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota;
  - 10) Pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota terpilih.

## **2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.**

Sejak Pemilu Tahun 2004, presiden atau wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sebelum Pemilu Tahun 2004 presiden atau wakil presiden dipilih oleh anggota DPR/MPR. Pemilu presiden dan wakil presiden adalah pemilu untuk memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol secara berpasangan :

- a. Peserta pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan yang memperoleh jumlah kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi di DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-



undangan (UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden).

- b. Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- c. Tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden:
  - 1) Penyusunan daftar pemilih;
  - 2) Pendaftaran bakal pasangan calon;
  - 3) Penetapan pasangan calon;
  - 4) Masa kampanye;
  - 5) Masa tenang;
  - 6) Pemungutan dan penghitungan suara;
  - 7) Penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden;
  - 8) Pengucapan sumpah/janji presiden dan wakil presiden terpilih.

### **3. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.**

- a. Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilu untuk memilih pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol dan Perseorangan.
- b. Peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dari parpol atau gabungan parpol yang dapat mengajukan pasangan calon adalah yang memperoleh 15% (lima belas persen) kursi di DPRD atau 15% (lima belas persen) suara di DPRD pada pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Peserta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Perseorangan harus didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi syarat sebagai pemilih sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan (UU No.12 Tahun 2008 perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)
- c. Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk memilih:
  - 1) Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi;
  - 2) Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten;
  - 3) Walikota dan wakil walikota untuk Kota.

d. Tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah:

- 1) Pemutakhiran data dan daftar pemilih;
- 2) Pencalonan;
- 3) Pengadaan dan pendistribusian perlengkapan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU;
- 4) Kampanye;
- 5) Masa tenang;
- 6) Pemungutan suara dan penghitungan suara;
- 7) Penetapan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- 8) Pengucapan sumpah/janji kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

**Pendalaman Materi :**

Jelaskan sistem pemilu yang paling sesuai dengan asas demokrasi. Apakah sistem tersebut sesuai diterapkan di Indonesia?

## **BAB VI**

### **PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

**Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami partai politik di Indonesia

**Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Definisi Partai Politik
2. Sistem Kepartaian di Indonesia

#### **A. Definisi Partai Politik**

Kehadiran partai politik dalam system demokrasi tidak dapat dilepaskan dari peran dan fungsinya, tidak hanya konstituen yang dikelola tetapi juga kepada bangsa dan Negara. Karena, organisasi partai politik yang dapat menempatkan orang-orangnya dalam jabatan-jabatan politis berarti akan menentukan kebijakan publik yang berdampak luas, tidak hanya kepada konstituen mereka. Sehingga, kehadiran partai politik juga perlu diletakkan dalam kerangka yang lebih luas dan tidak terbatas pada kelompok ideologis mereka saja. Baik buruknya kaderisasi dan regenerasi dalam tumbuh organisasi partai politik akan menentukan kualitas calon-calon pemimpin bangsa.

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Dewasa ini partai politik sudah sangat akrab di lingkungan kita. Sebagai lembaga politik, partai bukan sesuatu yang dengan sendirinya ada. Kelahirannya mempunyai sejarah cukup panjang, meskipun juga belum cukup tua. Bisa dikatakan partai politik merupakan organisasi yang baru dalam kehidupan manusia, jauh lebih muda dibandingkan dengan organisasi negara. Dan ia baru ada di negara modern.

Partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi mereka bisa menyatakan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu

pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Banyak sekali definisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Di bagian ini dipaparkan beberapa contoh definisi yang dibuat para ahli klasik dan kontemporer. Carl J. Friedrich menulisnya sebagai berikut:<sup>103</sup>

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta materiil (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving its members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).

Sigmund Neumann dalam buku karyanya, *modern political parties*, mengemukakan definisi sebagai berikut:<sup>104</sup>

“Partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik didalam masyarakat politik yang lebih luas.”

Dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi; salah satu fungsi ialah sebagai sarana komunikasi politik. Arus informasi dalam suatu negara bersifat dua arah, artinya berjalan dari atas kebawah dan dari bawah ke atas. Kedudukan partai dalam arus ini adalah ebagai jembatan antara “mereka yang memerintah” (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the ruled*).

---

<sup>103</sup> Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, 2008

<sup>104</sup> Miriam Budiardjo (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1982

Menurut Neumann, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga lembaga pemerinthan yang resmi. Ahli lain yang juga turut merintis studi tentang kepartaian dan membuat definisinya adalah Giovanni Sartori, yang karyanya juga menjadi klasik serta acuan penting. Menurut Sartori.<sup>105</sup>

Partai politik adalah suatu kelompok yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik (*A party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public office*).

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik<sup>106</sup>120, 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.

Partai pilitik dilihat sebagai '*autonomous groups theat make nomination and contest elections in the hope of eventually gaining and exercise control of personnel and polities of government*' (Ranney & Kendall, 1956). Dalam konteks ini, mereka dapat melihat bahwa tujuan utama dibentuknya pertai politik adalah mendapatkan kekuasaan dan melakukan control terhadap orag-orang yang duduk dalam pemerintahan sekaligus kebijakannya. Partai politik sangat terkait dengan kekuasaan, unutk membentuk dan mengontrol kebijakan publik. Selain itu, pertain politik juga diharapkan indipenden dari pengaruh pemerintah. Hal ini tentunya menyiratkan tujuan agar partai politik bisa mengkritisi setiap kebijakan dan tidak tergantung pada pemerintah yang dikeritisi.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*

<sup>106</sup> Lihat Pasal 1 (1) UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

<sup>107</sup> Firmanzah, 2008, *Mengelola Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

La Palembang dan Weiner (1966) mengidentifikasi empat karakteristik dasar yang menjadi ciri khas organisasi yang dikategorikan sebagai partai politik. Kriteria meraka sangat populer dewasa ini untuk melakukan study komparasi politik. Keempat karakteristik dasar dari partai politik adalah sebagai berikut<sup>108</sup>

1. Organisasi jangka panjang. Organisasi partai politik harus bersifat jangka panjang, diharapkan dapat terus hadir meskipun pendirinya sudah tidak ada lagi. Partai politik bukan sekedar gabungan dari para pendukung yang setia dengan pemimpin yang karismatik. Partai politik hanya akan berfungsi dengan baik sebagai organisasi ketika ada system dan prosedur yang mengatur aktifitas organisasi, dan akan mekanisme suksesi yang dapat menjamin keberlangsungan partai politik untuk jangka waktu yang lama.
2. Struktur organisasi. Partai politik hanya akan dapat menjalankan fungsi politiknya apa bila didukung oleh struktur organisasi, mulai dari tingkat lokal sampai nasional, dan ada pola intraksi yang teratur diantara keduanya. Partai politik kemudian dilihat sebagai organisasi yang meliputi suatu wilayah teritorial serta dikelola secara procedural dan sistematis. Struktur organisasi partai politik yang sistematis dapat menjamin aliran informasi dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, sehingga nantinya akan meningkat efisiensi serta efektifitas fungsi control dan koordinasi .
3. Tujuan berkuasa. Partai politik didirikan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, baik di level lokal maupun nasional. Siapa yang memimpin Negara, provinsi atau kabupaten? Pertanyaan-pertanyaan ini lah yang melatar belakangi hadirnya partai politik. Ini pula yang membedakan partai politik dengan bentuk kelompok dan grup lain yang terdapat dalam masyarakat seperti perserikatan, asosiasi, dan ikatan.
4. Dukungan publik luas adalah cara untuk mendapat kekuasaan. Partai politik perlu mendapatkan dukungan luas dari masyarakat. Dukungan inilah yang menjadi sumber legitimasi untuk berkuasa. Karakteristik ini

---

<sup>108</sup> Ibid

menunjukkan bahwa partai politik harus mampu diterima oleh mayoritas masyarakat dan sanggup memobilisasi sebanyak mungkin elemen masyarakat. Semakin besar dukungan public yang didapatkan oleh suatu partai politik, semakin besar juga legitimasi yang diperolehnya.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotannya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional- untuk melaksanakan programnya. Jadi partai politik adalah sekelompok orang-orang satu ide dan memiliki cita-cita yang sama dalam suatu level negara, yang terorganisasi dengan rapi terutama dalam orientasi terhadap nilai-nilai kehidupan, oleh karena itu mereka mempunyai sasaran merebut kedudukan politik tertentu sehingga memperjuangkan kekuasaan, agar secara konstitusional, absah dilegitimasi serta kebijaksanaannya diterima kemudian ikut dalam pengambilan keputusan pemerintahan.<sup>109</sup>

#### **a. Sistem Kepartaian**

Setelah di atas telah dibahas mengenai definis partai politik. Selanjutnya dianggap perlu analisis ini ditambah dengan meneliti perilaku partai-partai sebagai bagian dari suatu sistem, yaitu bagaimana partai politik berinteraksi satu sama lain dan berinteraksi dengan unsur-unsur lain dari sistem itu. Analisis semacam ini yang dinamakan “sistem kepartaian” (*party sistem*) pertama kali dibentangkan oleh Maurice Duverger dalam bukunya *political parties*. Duverger mengadakan klasifikasi menurut tiga kategori, yaitu sistem partai-tunggal, system dwi-partai, dan sistem multi-partai.<sup>110</sup>

#### **b. Sistem Partai-Tunggal**

Ada sementara pengamat yang berpendapat bahwa istilah system partai-tunggal merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri (*contradictio in terminis*) sebab suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian (*pars*).

---

<sup>109</sup> Inu Kencana Syafie, 2003, Teori dan Analisis Politik Pemerintahan (Dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi), PT. Perca, Jakarta

<sup>110</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.cit*

Namun demikian, istilah ini telah tersebar luas dikalangan masyarakat dan dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satusatunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain. Dalam kategori terakhir terdapat banyak variasi<sup>111</sup>.

#### **c. Sistem Dwi-Partai**

Dalam keputusan ilmu politik pengertian sistem dwi-partai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Dewasa ini hanya beberapa negara yang memiliki ciri-ciri sistem dwi-partai, yaitu Inggris, Amerika Serikat, Filipina, Kanada, dan Selandia Baru. Oleh Maurice Duvuger malahan dikatatakan bahwa sistem ini adalah khas *Anglo saxon*.

Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan umum. Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peran ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung (*floating vote*) atau pemilih di tengah (*median vote*).<sup>112</sup>

#### **d. Sistem Multi-Partai**

Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan ke arah sistem multi-partai. Perbedaan tajam antara ras, agama, atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya

---

<sup>111</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *ibid*

<sup>112</sup> Opcit



(primordial) dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multi-partai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwi-partai. Sistem multi-partai ditemukan antara lain di Indonesia, Malaysia, Nederland, Australia, Prancis, Swedia, dan Federasi Rusia. Prancis mempunyai jumlah partai yang berkisar antara 17 dan 28, sedangkan di Federasi Rusia sesudah jatuhnya partai komunis jumlah partai mencapai 43.<sup>113</sup>

Sistem **multi**-partai, apalagi jika dihubungkan dengan system pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, sehingga peran badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini seering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini dengan mitranya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritasnya dalam parlemen hilang.

## **B. Sistem Kepartaian Indonesia**

Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dengan munculnya sistem multipartai dalam pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kehadiran partai politik dalam pemilu tahun 1999 sebanyak 48 partai politik yang mengikuti pemilu. Jumlah partai yang mengikuti pemilu ini jauh berbeda dengan masa Orde Baru yang hanya 3 pihak yang ikut pemilu yaitu Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sistem multipartai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Sistem multipartai ini diimbangi dengan adanya pembatasan jumlah partai politik yang dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan adanya mekanisme *electoral threshold* (ET). Dalam pemilu Tahun 1999,

---

<sup>113</sup> Opcit

partai-partai politik yang tidak memenuhi jumlah kursi 2% di Parlemen tidak dapat mengikuti pemilu tahun 2004. Ketentuan pembatasan peserta pemilu kemudian berlanjut dengan peningkatan 3% jumlah kursi di parlemen untuk dapat mengikuti pemilu tahun 2009 sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.<sup>114</sup>

Pada tahun 2008, pemerintah dan DPR membahas revisi UU Pemilu yang menghasilkan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU ini juga masih memberikan batasan bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan parliamentary threshold (PT).

Demikian pula dalam pengaturan tentang partai politik yang dapat mengikuti pemilu tahun 2009, secara garis besar sama dengan ide penyederhanaan partai politik. Namun, dalam aturan peralihannya di Pasal 316 huruf (d) terdapat ketentuan bahwa partai politik peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi 3% ET dapat mengikuti pemilu tahun 2009 asal mempunyai satu kursi di DPR.

Ketentuan tersebut berarti bahwa partai politik yang hanya mempunyai 1 (satu) kursi di DPR pun bisa langsung ikut pemilu tahun 2009. Pasal 316 (d) inilah yang bisa dianggap tidak menunjukkan suatu konsistensi sikap atas kebijakan penyederhanaan partai politik peserta pemilu melalui ET. Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menegaskan posisi penting partai politik yakni “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik”. Demikian pula dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Namun demikian, masih diperlukan UU untuk mengatur tentang pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “tatacara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dengan UU” dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan UU”.

---

<sup>114</sup> Lihat Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2003.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, kedudukan partai politik dan sistem pemilu kemudian dikuatkan dalam sejumlah undang-undang, di antara UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Dalam UU tersebut, juga diatur ketentuan pembatasan partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya (tahun 2009) dengan ketentuan sebagaimana pasal 9:

(1) Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:

- a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
- b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
- c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

(2) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti Pemilu berikutnya apabila:

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Ketentuan dalam Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2003 itulah yang kemudian digunakan sebagai acuan untuk menentukan peserta pemilu tahun 2009 mendatang. Hasil perolehan suara pemilu tahun 2004, dari 24 partai politik yang ikut pemilu hanya 7 partai politik yang memenuhi ketentuan 3% dan dapat lolos secara langsung mengikuti pemilu 2009, sementara sisanya 17 partai politik tidak dapat mengikuti pemilu tahun 2009 kecuali bergabung dengan partai lain untuk memenuhi syarat 3%.

Ketentuan mengenai ET untuk dapat mengikuti pemilu tahun 2009 mendatang pada awalnya diasumsikan akan diatur dengan substansi yang sama dengan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2003 dalam UU pemilu yang

direvisi. Hal ini tercermin dalam serangkaian dokumen tentang persiapan untuk revisi UU No. 12 Tahun 2003 misalnya Naskah Akademis maupun RUU penyempurnaan UU Pemilu. Demikian pula dengan dokumen Daftar Inventaris Masalah (DIM) saat pembahasan RUU Pemilu di DPR.

Berdasarkan Naskah Akademik RUU Pemilu versi Pemerintah, penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003 pada prinsipnya ditujukan untuk menciptakan keseimbangan antara pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dengan pengembangan kepemimpinan yang efektif (*effective governance*). Agar tercapai keseimbangan antara pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dengan pengembangan kepemimpinan yang efektif (*effective governance*) harus dilakukan langkah-langkah regulasi yang salah satunya adalah melakukan penyederhanaan jumlah partai politik. Kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah partai politik adalah sangat penting sehingga ide tentang penyederhaan jumlah partai politik inilah yang kemudian diangkat dalam penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003, yang antara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui pengurangan peserta Pemilu secara wajar dan rasional, diharapkan pula visi misi dan program yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah visi misi dan program nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah tingkat nasional.

Cakupan penyempurnaan UU No. 12 Tahun 2003 salah satu agendanya adalah pengetatan persyaratan bagi partai peserta Pemilu legislatif dalam rangka mengkondisikan sistem multipartai sederhana. Ruang lingkup agenda pengetatan persyaratan peserta Pemilu yang dapat dilakukan adalah:

- a. Memberlakukan persyaratan partai peserta Pemilu sekurang-kurangnya 12 (dua belas) bulan sebelum Pemilu diselenggarakan. Persyaratan ini diperlukan agar tersedia cukup waktu bagi calon partai peserta Pemilu memperluas jaringan organisasi serta dikenal oleh masyarakat;
- b. Mempertahankan persyaratan *Electoral Threshold* (ET) bagi partai peserta Pemilu legislatif berikutnya yang ditingkatkan secara bertahap, dari 3 (tiga) persen untuk Pemilu tahun 1999 menjadi 5 (lima) persen untuk

Pemilu 2014. Persyaratan ET 2 (dua) persen pada Pemilu 2004 memang berhasil mengurangi jumlah partai peserta Pemilu dari 48 partai peserta Pemilu 1999 menjadi separohnya (24 partai) pada Pemilu berikutnya. Persyaratan ET 3 persen untuk Pemilu 2009 dan ET 5 persen untuk Pemilu 2014 diharapkan dapat mengurangi jumlah partai peserta Pemilu secara lebih signifikan lagi;

- c. Partai politik yang tidak lolos ET 3 persen dapat bergabung dengan partai yang lolos ET dan meleburkan diri, atau bergabung dengan partai-partai yang tidak lolos ET 3 % sehingga memenuhi ET 3%, kedua metode dimaksud sebagaimana dimaksud telah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
- d. Menetapkan jumlah minimal anggota partai terdaftar sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (satu permil) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota yang dibuktikan dengan kepemilikan KTA (Kartu Tanda Anggota).

Dalam Naskah Akademis RUU tersebut juga dinyatakan adanya kesadaran bahwa terdapat Pelbagai problematika UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD yang salah satunya adalah persyaratan *electoral threshold* tidak diterapkan secara konsisten. Walaupun jumlah partai peserta Pemilu berkurang, namun UU No. 12 Tahun 2003 kurang dapat mendorong terjadinya pembatasan partai-partai yang memperoleh kursi di parlemen, sehingga kebutuhan akan hadirnya partai mayoritas tidak terjadi. Untuk menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif, maka desain sistem kepartaian semestinya mengarah pada sistem multipartai sederhana. Salah satu alasan terpenting ialah bahwa di dalam sistem multipartai sederhana dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah pula di parlemen, yang pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan kebijakan maupun keputusan yang relatif tidak berlarut-larut. Untuk dapat menyederhanakan sistem kepartaian dapat dilakukan melalui beberapa cara, yakni: memperberat

aturan pembentukan partai politik baru; memperketat persyaratan bagi partai peserta pemilu; dan mengkondisikan pelembagaan koalisi partai. Upaya menyederhanakan sistem kepartaian antara lain dapat dilakukan dengan memperberat ketentuan pembentukan partai politik baru, yakni peningkatan persyaratan jumlah warga negara yang dapat membentuk partai, dan pemberlakuan larangan bagi partai gagal *electoral threshold* (ET) untuk berganti nama sebagai partai baru.<sup>115</sup>

**Pendalaman Materi :**

Berikan pendapat tentang sistem kepartaian di Indonesia, uraikan kekurangan dan kelebihanannya serta berikan masukan.

---

<sup>115</sup> Lihat Naskah Akademik RUU Partai Politik versi cetra.

## **BAB VII**

### **POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**

#### **Pokok Bahasan :**

Tujuan Instruksional Khusus (TIK) :

- Mahasiswa mampu memahami budaya politik di Indonesia

#### **Sub Pokok Bahasan (SPB) :**

1. Politik Lokal dan Otonomi Daerah
2. Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Otonomi Daerah

#### **A. Politik Lokal dan Otonomi Daerah**

Topik tentang politik lokal dan otonomi daerah adalah dua topik yang berbeda tetapi untuk konteks perkembangan politik di Indonesia kedua topik tersebut memiliki keterkaitan yang penting untuk dicermati khususnya ketika membicarakan tentang dinamika politik lokal di Indonesia.

Keterkaitan tersebut antara lain dapat dilihat dari berbagai perspektif sebagai berikut; Pertama, adalah merupakan realitas politik bahwa dinamika politik lokal di Indonesia mengemuka seiring dengan dimulainya era otonomi daerah. Melalui isu otonomi daerah berbagai aktor lokal mendapatkan momentum untuk muncul sebagaimana berhasil mengekskiskan dirinya sebagai politisi lokal bahkan sebagian dapat melakukan mobilisasi menjadi elit politik nasional.

Kedua, isu-isu substansial yang dibicarakan –menjadi wacana- dalam berbagai dinamika dan gejolak politik lokal seringkali berisan dengan isu-isu yang diperjuangkan melalui instrumen otonomi daerah. Isu-isu tersebut antara lain terkait dengan pengisian posisi elit lokal, pembagian alokasi keuangan pusat dan daerah, pembagian dan pengelolaan sumber daya alam seperti Gas, Minyak Bumi, Batu Bara, dan lain sebagainya.

Ketiga, baik politik lokal maupun otonomi daerah, sama-sama memiliki tujuan atau setidaknya tidaknya dipakai oleh para aktor politik menjadi instrumen – wacana untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi-aspirasi masyarakat lokal yang selama pemerintahan rezim Orde Baru merasa dimarginalkan.

## 1. Latar Historis Politik Lokal dan Otonomi Daerah

Politik lokal merupakan subnasional atau subordinat yang mencakup kekuasaan politik, ekonomi dan sosial. Pada era Soekarno politik lokal tidak berkembang karena pemerintah bersifat sentralistik. Pada zaman Soeharto berusaha mengembangkan daerah, dan teritorial reform. Konsep rezim Soeharto adalah wawasan nusantara yang merupakan bentuk imperialisme baru. Fokusnya seharusnya pada pembangunan maritim dan pertanian, tetapi pada Era Orde Baru tidak ada, namun wawasan nusantara fokus pada darat yang merupakan control daerah (politik, ekonomi dan sosial) yang ditopang oleh organisasi territorial. Contoh : Pangdam, Kodim dan Koramil. Untuk mengembangkan kekayaan pusat dilakukan dengan mengukut kekayaan daerah. Politik lokal cenderung pada desentralisasi.

Pentingnya mempelajari politik lokal yaitu dengan mengungkap politik lokal dalam kehidupan sehari-hari ( kesehatan, pendidikan, birokrasi, dll ) merupakan dampak dari bekerjanya politik lokal, menjadi penting karena langsung dirasakan oleh masyarakat lokal. Selain itu memahami politik lokal penting karena untuk mengetahui bagaimana pemerintah daerah bekerja dan bagaimana mengembangkan partisipasi dalam mengarahkan bekerjanya pemerintah daerah sesuai dengan kepentingan masyarakat sebagai Warga Negara.

Pendekatan dalam politik lokal ada dua, yaitu:

a. Pendekatan Ekonomi Politik

Bahwa dalam pemerintahan lokal ada karakteristik ekonomi yang menyatakan ekonomi lebih penting daripada struktur politik dalam menentukan kebijakan daerah. Membahas politik lokal penting karena membangun daerah adalah membangun ekonomi. Contoh : Para Kepala Daerah terpilih biasanya didukung oleh pengusaha setempat.

b. Pendekatan sistem



Sistem politik lokal akan dibedah atau dikaji melalui berbagai komponen yang biasa digunakan untuk mengkaji sistem politik nasional, hanya saja komponen yang digunakan disesuaikan dengan politik lokal. Dalam pendekatan sistem terdapat tiga hal yang perlu untuk diperhatikan, yaitu :

1) Struktur

Struktur dalam suatu daerah dimungkinkan ada lembaga yang mengatur hubungan dengan daerah lain

2) Input

Input dapat berupa partisipasi masyarakat di tingkat lokal, partai politik lokal, LSM lokal dan media massa lokal.

3) Output

Output merupakan produk yang dihasilkan oleh suprastruktur politik.

## **2. Latar Historis Otonomi dan Desentralisasi Masa Kolonial Belanda**

Pembahasan berikut ini akan secara lebih rinci menjelaskan latar historis otonomi daerah di Indonesia serta kaitannya dengan dinamika politik lokal. Wacana tentang desentralisasi – semacam politik akomodasi dan rekognisi – pada aspirasi- aspirasi lokal memiliki sejarah yang panjang lebih dari satu abad. Dimulai sejak rancangan *Decentralisatie Wet*, diperdebatkan di parlemen Belanda, dua dasawasa sebelum akhirnya disahkan pada tahun 1903 dengan nama resmi “ *Wet houdende decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsh-Indie*” hingga awal abad ke duapuluh satu yakni lahirnya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.(Soetandyo Wignjosoebroto, 2010:58-59).

Di awal masa penjajahan sebelum tahun 1903, pemerintah kolonial Belanda menerapkan aturan hukum berupa *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie (Stb 1855/2)* yang sangat konservatif. Aturan tersebut menjelaskan tentang sentralisasi kekuasaan di Hindia

Belanda bukan sebaliknya. Di samping menjalankan sentralisasi, dekonsentrasi memberikan kekuasaan kepada wilayah-wilayah administratif secara hirarkhis, namun hanya terbatas di pulau Jawa saja. Lahirnya istilah seperti Gewest kemudian berubah menjadi Residentie, Afdeeling, District, dan Onder-district, merupakan pertanda adanya bentuk perwakilan kewenangan pemerintah Belanda pada wilayah-wilayah di daerah jajahannya.

Sehingga, desentralisasi sesungguhnya bukanlah hal baru di bumi Indonesia, karena pada masa penjajahan kolonial Belanda di tahun 1903 para elit Eropa di Hindia Belanda diberikan wewenang mendirikan pemerintahan sendiri, namun secara terbatas. Kerajaan Belanda menerbitkan *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* (Stb. 1903/329), lebih dikenal sebagai *Decentralisatiewet 1903*. Menurut Harry J. Benda (1966), undang-undang ciptaan bangsa penjajah tersebut tidak memberikan landasan apapun dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hanya daerah-daerah besar sajalah mendapat perhatian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Hindia Belanda. Selanjutnya, dapat ditebak bahwa titik berat penyelenggaraan otonomi daerah hanya fokus pada provinsi dan kabupaten besar saja.

Pada tahun 1922, terbit Undang-undang tentang desentralisasi, menjadi dasar lahirnya provinsi-provinsi baru dengan otonomi administratif cukup besar. Namun demikian Sutherland (1979) mengatakan bahwa pemberian otonomi tersebut bukanlah ditujukan memberikan jalan bagi pertumbuhan demokratisasi lokal, namun sebagai benteng penangkal nasionalisme saja. Pemberian kewenangan otonomi administratif hanya menimbulkan kekacauan belaka akibat semakin tajam perbedaan antara kaum aristokrat kolonial dengan pribumi dalam mengatur pemerintahan. Pada tahun 1931, pemberontakan kekuatan komunis di Jawa Barat dan Sumatera Barat memaksa penjajah kolonial menarik kembali kewenangan otonomi lokal ke sentral (sentralisasi).

Jika ditarik semacam benangmerah pemahaman tentang desentralisasi pada masa kolonial dengan desentralisasi pada masa republik, dapat dinyatakan bahwa desentralisasi pada masa kolonial dipengaruhi oleh politik liberal yang merupakan respon pejabat pusat atas menguatnya tuntutan warga yang menyadari hak-hak konstitusionalnya sebagai warga. Sementara itu pada masa republik, desentralisasi pertama-tama merupakan hasil prakarsa elit di tingkat pusat – dikarenakan kebijakan yang dianggap rasional atau keterpaksaan yang tidak terelakkan untuk berbagai kekuasaan dengan daerah- masyarakat lokal. (Soetandyo Wignjosoebroto, 2010:59).

### **3. Otonomi Daerah pada masa Republik**

Sebagaimana telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya, pada periode singkat pendudukan Tentara Jepang 1943-1945, sistem pemerintahan di Indonesia kembali tersentralisasi, namun sistem tersebut tidak bertahan lama. Pada tahun –tahun awal berdirinya Republik Indonesia pasca Kemerdekaan 17 Agustus 1945, hubungan antara Pusat dan daerah kiranya dapat digambarkan sebagai suatu hubungan yang anti sentralisasi. Khususnya sentralisasi model komando sebagaimana dipraktikkan pemerintah pendudukan Jepang.

Pada awal berdirinya Republik Indonesia, dimaklumkan dua undang-undang., yakni UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KNID) dan UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. UU No.1 tahun 1945 diterbitkan pada tanggal 23 November 1945 adalah merupakan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah pertama di Indonesia setelah kemerdekaan. Sedangkan Undang-Undang No. 22 tahun 1948, merupakan Undang-Undang pengganti dari UU No.1 tahun 1945, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan semangat kebebasan.

Pada dasawarsa berikutnya di bawah Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957

ditandai dengan penekanan lebih jauh kearah desentralisasi, sebagaimana telah ditekankan oleh UU No. 22 tahun 1948, sedangkan UU No. 1 tahun 1945 lebih menekankan pada aspek dekonsentrasi.

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 merupakan realisasi amanah Pasal 18 dan 20 UUD 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia akan dibagi atas “daerah besar” dan “daerah kecil” dengan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Undang-Undang ini didasari motivasi untuk membentuk badan legislasi daerah (KNID) menyusul terbentuknya badan legislasi di tingkat nasional, yang diberi nama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Karena UU NO.1 tahun 1945, dianggap tidak bisa membangun suatu sistem pemerintahan daerah yang memadai, sering terjadi rivalitas antara kepala daerah dengan KNID, maka lahirlah UU NO. 22 tahun 1948 untuk menyempurnakan UU No. 1 tahun 1945. Penyempurnaan yang ditekankan oleh UU No. 22 tahun 1948 adalah terkait dengan upaya pengembangan badan legislatif yang lebih kuat, kekuasaan diletakan pada badan legislatif di daerah yang mampu menampung aspirasi rakyat. Pejabat eksekutif dan para birokrat di daerah hanyalah pelaksana keputusan yang diambil badan-badan legislatif.

Undang-Undang terakhir di era Transisi, paska kemerdekaan adalah UU No. 1 Tahun 1957. Undang-undang ini dapat dikatakan lebih lengkap dan terperinci. Masalah kedaulatan rakyat dalam undang-undang semakin diakui. Misalnya terlihat dalam pemilihan kepala daerah. Terkait dengan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang sebelumnya diangkat oleh pemerintah pusat berdasarkan calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Namun Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 ini tidak lepas dari kelemahan, diantara titik kelemahannya terletak pada bahwa desentralisasi politik dan pemerintahan yang termaktub dalam Undang-Undang ini tidak diikuti oleh desentralisasi finansial yang memadai sehingga kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sebagaimana diharapkan dalam

semangat Undang- Undang ini tidak dapat diwujudkan secara maksimal. (Soetandyo Wignjosoebroto, 2010:66).

#### **4. Otonomi Daerah pada masa Orde Pemerintahan Otokratik (1960-1990-an)**

Pada periode pemerintahan otokratik yang panjang antara 1960-1990-an, sentralisasi kekuasaan terkumpul pada satu tangan yakni di tangan presiden yang kerap kali menggunakan alasan demi kepentingan bangsa. Dengan alasan itu pula desentralisasi dan otonomi daerah tidak lagi diteruskan dan diperbincangkan secara luas.

Pemerintahan yang bersifat otokratik dimulai dengan adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959. Berkaitan dengan lahirnya dekrit Presiden maka UU No.1 tahun 1957 yang merujuk kepada UUD sementara tahun 1950, dinyatakan tidak berlaku dengan alasan “demi hukum”. Sebagai penggantinya lahir Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah agar sejalan dengan UUD 1945. Seiring dengan keluarnya Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959, terjadi proses resentralisasi kembali kepala daerah. Menurut substansi Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, kepada daerah berkedudukan sebagai penguasa tunggal di daerah, sebagaimana presiden sebagai penguasa tunggal di pusat.

Senralisasi kekuasaan dengan dalih keniscayaan demokrasi terpimpin memperoleh pembenaran dalam bentuk Undang-Undang ketika Presiden Soekarno memaklumkan Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960. Penpres tersebut dipakai untuk menyusun Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) dan Sekretariat Daerah yang keanggotannya diseleksi dan diangkat oleh pemerintah. Seleksi dilakukan dengan menyingkirkan orang-orang dari partai politik yang selama pemerintahan berposisi dengan Presiden Soekarno. Dan pada sisi lain menunjuk orang-orang dari golongan fungsional non partai dan tokoh-tokoh dari daerah yang digolongkan sebagai “utusan daerah”. Kemudian dengan kondisi parlemen yang telah bersih dari orang-orang partai, lahir UU No. 18 tahun 1965.

Undang-Undang No. 18 tahun 1965 berusaha mengakomodasi UU No. 1 tahun 1957 dan substansi dari penetapan presiden yang terkait dengan

pengaturan pemerintahan daerah. Merujuk pada UU No. 18 tahun 1965, kepemimpinan di daerah tetap berbentuk tunggal, berstatus sebagai pegawai negeri, dipilih dan diangkat oleh pemerintah pusat untuk calon yang diusulkan atau tidak diajukan DPRD ( yang telah dibersihkan dari unsur anti revolusi).Sedangkan bantuan finansial dan kesempatan untuk memperoleh pendapatan asli daerah sangat dimungkinkan agar otonomi yang riil dan luas bagi daerah dapat direalisasikan. Namun bersamaan dengan itu tidak semua desentralisasi politik dan kekuasaan dialihkan dari tangan kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat.

Mencermati isi UU No. 18 Tahun 1965, bahwa kepala daerah sudah berstatus sebagai pegawai negeri dan kontrol pusat atas organ-organ daerah asih tetap besar, apapun yang dijanjikan oleh Undang-Undang tersebut lebih merupakan suatu proses penguatan sentralisasi kekuasaan dalam tata pemerintahan di Indonesia. Proses penguatan sentralisasi kekuasaan terus berlangsung sekalipun pada tahun 1966 Rezim Soekarno tumbang. Baru pada tahun 1974 keluar UU No. 5 tahun 1974.

Pada dasarnya UU No.18 Tahun 1965 dengan UU No. Tahun 1974, tidak terlampau jauh berbeda. Kedua Undang-Undang tersebut bermaksud meminimalkan potensi daerah yang mencoba membuat gerakan-gerakan yang mengganggu stabilitas daerah dan jalannya roda pembangunan.

UU No. 5 Tahun 1974,mendefinsikan otonomi daerah tidak hanya sebagai hak dan wewenang, tetapi juga kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Frasa “ sesuai dengan undang-unang yang berlaku” dapat dibaca maknanya sesuai dengan kehendak penguasa yang ada di pusat. Mengapa? Diakrenakan mayoritas anggota DPR yang berwenang membuat undang-undang pada masa itu adalah dari Golongan Karya yang dibina dan dikontrol oleh Presiden. Sementara yang dimaksud dengan “daerah’ adalah organ-organ dan pejabat yang berwenang. Olah karena itu jika ditinjau dari perspektif struktural, sesungguhnya tidak peristiwa sesentralisasi dan otonomi daerah yang signifikan, yang terjadi adalah proses desentraliasi semu datu bentuk

“otonom elite pemerintah daerah” yang dikontrol oleh pemerintah pusat. ( Soetandyo Wignjosoebroto, 2012:67-68).

## **5. Otonomi masa Reformasi**

Pada masa paska bergulirnya gerakan reformasi politik Tahun 1998, kehidupan politik di Indonesia khususnya yang terkait dengan aras politik pada tingkat lokal, ditandai dengan suatu perkembangan baru. Perkembangan baru tersebut pada intinya ada kecenderungan dan dorongan yang kuat dari berbagai kalangan untuk agar pemerintah pusat melakukan desentralisasi politik. Asas pemerintahan yang sentralistik berbalik menjadi asas pemerintahan yang desentralistik. Secara formal kecenderungan tersebut ditandai dengan disyahnnya dua undang-undang. Yakni UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 23 Tahun tentang Keseimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 diandingkan dengan UU No. 5 tahun 1974, dilihat dari paradigma yang digunakannya, adalah dapat dinyatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1974, menggunakan menganut paham monisme kebenaran yang mengandalkan “kesatuan dan keseragaman” dalam mengelola kehidupan nasional. Sedangkan UU No. 22 tahun 1999 mendasarkan diri pada asas keragaman dalam bingkai persatuan. Undang-undang ini juga mengurangi kewenangan eksekutif serta mengalihkan pertanggungjawabannya kerjanya dari yang bersifat vertikal ke Pemerintah Pusat menjadi pertanggungjawaban yang bersifat horisontal ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang-Undang NO. 22 Tahun 1999, tidak berusia panjang, karena berbagai kelemahan dan keterbatasan undang-undang ini serta mempertimbangkan” kepentingan politik nasional” seiring dinamika perkembangan masyarakat Indonesia maka undang-undang pemerintah daerah yang lahir di era reformasi ini direvisi dengan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Beberapa hal penting yang melatgarbelakangi lahirnya UU No. 32 Tahun 2004, antara lain adanya tarik menarik kepentingan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal skop dan aspek yang diotonomikan kepada Pemerintah Daerah. Juga perdebatan lokus dimana otonomi akan diberikan apakah pada level Pemerintah di tingkat Provinsi ataukah pada level Pemerintahan Kabupaten. Serta pada beberapa aspek ada semacam resentralisasi kembali dalam batas tertentu. ( Soetandyo Wignjosuebrot, 2012:68-69).

## **B. Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Otonomi Daerah**

Relasi politik lokal dan nasional dalam konteks otonomi daerah selama 1 dasawarsa terakhir yang dalam hal ini diperankan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur dapat ditelaah melalui dua regulasi tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Aturan tambahan berupa Peraturan Pemerintah (PP) yang menyertai kedua UU tersebut dapat pula disimak untuk menelaah lebih mendalam mengenai relasi politik lokal dan nasional dalam konteks otonomi daerah. Namun sebelum lebih jauh menelaah relasi Gubernur dan Bupati/Walikota dalam konteks otonomi daerah, ada baiknya untuk mengetahui peran dan tugas Provinsi sebagai daerah otonom. Sebab selain mewakili Pemerintah Pusat di daerah, Gubernur dan Pemerintah Provinsi juga menjalankan kewenangan dan tugas sebagai daerah otonom.

Dalam menjalankan fungsi dan peran sebagai daerah otonom, Provinsi memiliki tugas dan kewenangan berbeda antara pengaturan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Sebagai daerah otonom, UU No. 22/1999 secara eksplisit mengatur wilayah Provinsi yang tidak diatur oleh UU No. 32/2004. Disebutkan dalam UU No. 22/1999 bahwa wilayah daerah Provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Lebih jauh lagi, UU No. 22/1999 juga menyebutkan bahwa Provinsi melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur



sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal tertentu. Kemudian tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan Desa, dan dari daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom yang diatur oleh UU No.22/1999 lebih terbatas yaitu mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, dan kewenangan di bidang pemerintahan tertentu lainnya. Berdasarkan UU tersebut, Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayah bersangkutan kemudian bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Diantara kewenangan tersebut ialah:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
2. Pengaturan kepentingan administratif;
3. Pengaturan tata ruang;
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat; serta
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom berdasarkan UU No.32/2004 didasarkan atas urusan wajib dan urusan pilihan yang pengaturannya lebih luas ketimbang UU No. 22/1999. Implementasi urusan wajib dan urusan pilihan ini, oleh Pemerintah Provinsi didasarkan pada PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan wajib untuk pemerintah provinsi yang diatur oleh PP No.38/2007 (pasal 7) meliputi (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olahraga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m). ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan

dan perlindungan anak; (o)keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q). komunikasi daninformatika; (r) pertanahan; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomidaerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah,kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) sosial;(w) kebudayaan; (x) statistik; (y) kearsipan; dan (z) perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihannya adalah (a) kelautan dan perikanan; (b)pertanian; (c) kehutanan; (d) energi dan sumber daya mineral; (e) pariwisata; (f)industri; (g) perdagangan; dan (h) ketransmigrasian. Selain urusan wajib dan urusanpilihan tersebut, ada pula urusan bersama yang dikelola dengan Kabupaten/Kotaserta ada urusan sisa yang dikelola berdasarkan kekhasan daerah wilayah Provinsi yang tidak diatur atau disebutkan dalam PP No. 38/2007. Pelaksanaan urusanpemerintahan tersebut oleh Pemerintah Provinsi disertai dengan pembentukankelembagaan daerah di tingkat Provinsi yang diimplementasikan berdasarkan PPNo. 41/2007. Jadi jelas bahwa Pemerintah Provinsi juga sebagai daerah otonomyang dapat mengelola sendiri urusan pemerintahannya.

Selanjutnya masuk pada pembahasan mengenai peran dan fungsi Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berdasarkan UU No. 22/1999, peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah cenderung mengarah kepada aktivitas administratif dan sangat minim dalam makna politis. Kewenangan provinsi dalam makna administrasi dapat dipahami sebagai kewenangan penguasaan wilayah administrasi provinsi yang mencakup kewenangan di bidang pemerintahanyang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah.

Adapun kewenangan Gubernur menjalankan fungsi dan perannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan UU No. 22/1999 diantaranya ialah:

- 1) Mewakili Presiden untuk memandu pengucapan sumpah/janji dan pelantikan Bupati-Wakil Bupati atau Walikota-Wakil Walikota (diatur oleh PP No. 47/2000);

- 2) Menerima paling lambat 15 hari setelah ditetapkannya Peraturan Daerah (Perda), APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD Kabupaten/Kota (diatur oleh PP No. 105/2000);
- 3) Meneruskan usulan pemberhentian Kepala Daerah dari DPRD Kabupaten/Kota ke Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (diatur dalam PP No. 108/2000);
- 4) Membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk Kabupaten/Kota dalam menyelidiki pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah yang ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD Kabupaten/Kota bersangkutan (diatur oleh PP No. 108/2000);
- 5) Menerima pemberitahuan DPRD Kabupaten/Kota tentang nama-nama pasangan calon Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota (diatur dalam PP No. 151/2000);
- 6) Melanjutkan berita acara pemilihan Kepala Daerah pasangan calon Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota ke Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (diatur dalam PP No. 151/2000);
- 7) Menerima pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara (BM/KN) dari Pemerintah Pusat, meneruskannya kepada Kabupaten/Kota, dan menerima pertanggungjawaban penggunaannya dari Kabupaten/Kota untuk disampaikan kepada Pemerintah Pusat (diatur PP No. 2 Tahun 2001).

Sementara berdasarkan UU No. 32/2004, pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur lebih banyak bermakna politis. Sehingga Gubernur pun lebih maksimal menjalankan wewenangnya dalam mewakili Pemerintah Pusat di daerah dari aspek politik ketimbang administratif. Dalam pasal 10 (5) UU No. 32/2004 disebutkan bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadikewenangan Pemerintah Pusat di luar urusan pemerintahan, Pemerintah Pusat dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau

3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Aturan teknis yang menyertai aturan dalam pasal 10 (5) UU No. 32/2004 yang memberi dasar bagi peran dan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah itu, berawal dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 39/2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Dijelaskan dalam PP No. 39/2001 tersebut, bahwa penggunaan asas dekonsentrasi dimaksudkan untuk mendapatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan umum, serta untuk menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah, serta antar Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Gubernur berdasarkan PP No. 39/2001 adalah:

1. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah;
2. Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
3. Fasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar Daerah dalam wilayah kerjanya;
4. Pelantikan Bupati/Walikota;
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dengan Daerah Otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
7. Pengkoordinasian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggungjawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;
8. Penciptaan dan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
9. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
10. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;

11. Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD serta keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;
12. Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
13. Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Dalam perkembangannya sebagai akibat tidak terlaksana dengan baik penerapan PP No. 39/2001 tersebut karena ternyata banyak Bupati/Walikota membangkang terhadap keberadaan Gubernur, awal tahun 2010 muncul PP No. 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Wilayah Provinsi. PP No. 19/2010 dikeluarkan tanggal 28 Januari 2010. PP tersebut lahir setelah diselenggarakan RAKERNAS-APPSI (Rapat Kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia) di Palangka Raya awal Desember 2009.

Dalam Rakenas APPSI itu Gubernur Kalimantan Tengah, A. Teras Narang, mengeluh kepada Presiden SBY dan di depan beberapa Menteri Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang datang, tentang lemahnya peran dan posisi Gubernur terhadap Bupati/Walikota. Gubernur Teras Narang sejak menjabat sebagai Gubernur Kalimantan Tengah tahun 2005 sering dibuat “tidak berdaya” saat berhadapan dengan beberapa Bupati dan Walikota di Kalimantan Tengah yang membangkang, misalnya tidak menghadiri rapat koordinasi di provinsi atau sewenang-wenang mengeluarkan ijin investasi. Gubernur Teras Narang menyebut 1 Bupati (Bupati Pulang Pisau, Achmad Amur) dan 1 Walikota (Walikota Palangka Raya, Riban Satia) yang selama ini terkesan tidak menuruti program yang sesuai dengan ketentuan yang digariskan Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Provinsi. Kedua pemimpindaerah tersebut juga jarang menghadiri rapat koordinasi dengan Provinsi (Banjarmasin Post, 21 Februari 2010). Keluhan serupa sebenarnya juga dialami oleh Gubernur di banyak provinsi lain selama pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2000.

Seakan gayung tersambut, sepulang dari Palangka Raya, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi yang juga pernah menjadi Gubernur Sumatera Barat memiliki pekerjaan rumah untuk menggodok aturan penguatan posisi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Kemudian pada 18 Januari 2010 di Madiun diselenggarakan Rapat Kerja Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang dihadiri ratusan Bupati dari seluruh Indonesia. Dalam kesempatan tersebut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyampaikan kata sambutan yang intinya mengenai pentingnya memperkuat peran Gubernur untuk mengamankan berbagai instruksi Pemerintah Pusat di daerah. Berselang seminggu setelah penyampaian kata sambutan dalam forum tersebut, lahir PP No. 19/2010 (Redi Setiadi, The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP), 16 Maret 2010, [www.google.com](http://www.google.com))

Inti dari penerapan PP No. 19/2010 itu adalah memperkuat fungsi dan peran Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi. PP tersebut juga hendak memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan fungsi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam wilayah provinsi bersangkutan bersifat bertingkat atau hierarkis. Gubernur dapat melaksanakan peran dan fungsi pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Bupati/Walikota di wilayah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut.

Sementara penguatan peran dan fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah dapat dilakukan dengan memperkuat orientasi pengembangan wilayah serta memperkecil dampak kebijakan desentralisasi yang diterapkan oleh Bupati/Walikota yang bersifat menyimpang baik dalam ranah sosial maupun ekonomi lokal. Untuk aspek pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Bupati/Walikota, upaya yang dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan untuk aspek pengawasan, tugas Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah menjamin agar

pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pendalaman Materi :**

Berikan pendapatmu mengenai implementasi otonomi daerah di Indonesia, apa sajakah kekurangan dan kelebihanannya serta berikan saran perbaikan

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000.
- Agdish Chandra Johari, *Comparative Politics*, 8<sup>th</sup> Edition (New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 2008.
- Alan C. Isaak. 1975. *Scope and Methods of Political Science*. The Dorsey Press Illinois.
- Alhaj, dkk. 2001. *Pendidikan Pancasila*. Jakarta: Univeritas Terbuka.
- Asvi Warman Adam, Habibie, Prabowo dan Wiranto Bersaksi, Media Kita, Jakarta, 2006.
- Budiardjo, Miriam , 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi pertama)*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- C.F.Strong, *Modern Political Constitution: An Intoduction To The Comparative Study Of Their History And Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson Limited, 1975.
- Carl J.Friedrich, *Man And His Government An Empirical Theory Of Politics*, New York.
- Cholisin* (2003) *Dasar-dasar Ilmu Politik* Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.
- Claire Holt, Benedict Anderson, James T. Siegel (Ed), *Political Culture in Indonesia* (Ithaca, New York, Cornel University Press, 1978.
- Deny Indrayana, *Mendesain Presidensial Yang Efektif; Bukan 'Presiden Sial' Atawa 'Presiden Sialan'*, Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial, Jakarta, 13 Desember 2006.
- Firmanzah, 2008, *Mengelola Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Gabriel A. Almond, *The Study of Political Culture* dalam Dirk Berg-Schlosse and Ralf Rytlewski, eds., *Political Culture in Germany* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1993 .
- Habibie, Detik-Detik yang Menentukan : Jalan Panjang Menuju Demokrasi THC Mandiri, Jakarta, 2006.
- Harris, John, Kristian Stokke, Olle Tornquist, *Politisasi Demokrasi; Politik Lokal* Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Jakarta: Fokusmedia, 2007.
- Inu Kencana Syafiie, 2003, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan (Dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi)*, PT. Perca, Jakarta
- Ismail Suny, *Sistim Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenal Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970.
- Jhon Pieris, *Pembatasan Konsitutsional Kekuasaan Presiden RI*, *Op.Cit.*
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata .....*, *Op.Cit.*
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia.....*, *Op.Cit.*



- Kantaprawira, Rusadi, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Bandung: PT. Tribisana Karya, 1977.
- Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Jakarta
- Maksudi, Beddy Iriawan. 2012, "Sistem Politik Indonesia" Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada
- Marijan , Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana, Jakarta
- Mas' oed, Mohtar, dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta, Gadjah Mada Press. 1990
- Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993.
- Max Weber, *Economy and Society an Outline of Interpretative Sociology*, Vol. 3 (New York, Bedminster Press, 1968).
- Michael T. Milan, *Constitutional Law: The Machinery of Government*, 4th edition.
- Miriam Budiardjo (Penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga*.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN-FHUI, 1998.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata....., Op.Cit.*
- Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Loc.Cit.*
- Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2010.
- Murtopo, Ali, 1987 *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, 1981, hal.179, dalam Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama
- Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1989.
- Pamudji, *Teori Sistem dan Penerapannya dalam Management*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta 1981.
- Pito, Toni Adrianus, Efriza dan Kemal Fasyah, 2006, *Mengenal Teori-Teori Politik*, Nuasa, Jakarta
- Ramlan Surbakti, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta
- Rampai, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1982
- Riza, Sihbudi. 2007. *Menyandera Timur Tengah*. Mizan Publika: Jakarta Selatan. Hal 76
- Ronald H. Chilcote, "Theories of Comparative Politics : the search for paradigm", Boulder, Colorado, Westview Press, 1981
- Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*, (Colorado: Westview Press, 1981)
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta :PT. RajaGrafindo Persada,2010.
- Sitepu,P.Anthonius.2012a, " Studi Ilmu Politik ". Yogyakarta:Graha Ilmu.

- Soehino, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Pemerintahan Negara*, Yogyakarta; Liberty, 1993.
- Sorensen, Geroge (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Op.Cit.*
- Sri Sumantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara*, Tarsito, Bandung, 1976
- Sukarna. (1990). *Sistem Politik*. Bandung: Citra Aditya Baktim
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010
- Syahrial Syarbani, Rusdiyanto dan Doddy Wihardi, *Pengetahuan Dasar Ilmu Politik*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011
- Titik Tri Wulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media, 2010.



## **TENTANG PENULIS**

Adji Suradji Muhammad, lahir di Ngawi 29 Desember 1978. Bungsu dari tiga bersaudara ini menyelesaikan pendidikan dasar di SDN Karanggupito II dan MTsN Panekan. SMU Panca Bhakti Magetan diselesaikan tahun 1999. Sarjana di peroleh di STISIPOL Raja Haji Tanjungpinang tahun 2003 dan Magister Politik di Universitas Nasional tahun 2010. Saat ini sedang melanjutkan pendidikan Program Doktor dalam bidang Politik Islam di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Selain itu, Suradji juga aktif sebagai narasumber di berbagai media baik cetak maupun elektronik. Dalam bidang orgnisasi, adji begitu sapaan akrabnya, dikenal aktif berorganisasi dan bahkan hingga dipercaya menjadi salah satu Ketua di Pengurus Besar Himpunan Mahasiswa Islam (PB HMI) Periode 2006-2008.