

SISTEM POLITIK INDONESIA

— SEBUAH PENGANTAR —

Oleh:

Iri Widodo W. Utomo

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA)
Lembaga Administrasi Negara Kampus Bandung
2000

BAB I

ILMU POLITIK DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI NEGARA : SUATU PENGANTAR STUDI

A. Perkembangan Ilmu Politik

Ilmu politik pada dasarnya adalah bagian dari ilmu sosial, yang diperkirakan mulai berkembang mulai akhir abad 19.¹ Dalam perkembangannya, ilmu politik sendiri mendapat pengaruh dari ilmu-ilmu sosial lainnya, baik sosiologi, ekonomi, psikologi, hukum, dan sebagainya.

Pada umumnya, para pakar sepakat bahwa perkembangan pemikiran tentang ilmu politik yang mencakup aspek negara dan pemerintahan, di mulai di Yunani Kuno sekitar 450 SM / BC (*before christ*). Berbagai pemikiran tersebut tertuang dalam karya-karya Plato, Aristoteles maupun Herodotus. Sementara di Indonesia, pemikiran mengenai negara dan pemerintahan telah ditemukan dalam Kitab Pararaton², Negarakertagama³ maupun Babad Tanah Jawi.

Dengan demikian, politik sebagai fenomena sesungguhnya sudah ada bersamaan dengan adanya manusia yang hidup bermasyarakat. Namun sebagai disiplin ilmu, politik “diakui” baru lahir pada akhir abad 19. Pada saat itu, ilmu politik banyak dipengaruhi oleh ilmu hukum, yang memusatkan perhatian utama pada masalah-masalah **negara**. Hal ini terutama dipraktekkan di negara-negara Jerman, Austria dan Perancis. Sedangkan di Inggris, perkembangan ilmu politik banyak dipengaruhi oleh **filsafat moral**.

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, cet. Ketiga, 1978, hlm. 1

² Kitab karangan Prapanca ini antara lain menceritakan kisah kehidupan para tokoh-tokoh sejarah yang sangat menentukan maju mundurnya suatu negara, misalnya Ken Arok, R. Wijaya, Ranga Lawe, Gajah Mada, dan sebagainya.

³ Kitab karangan Prapanca ini melukiskan kemegahan kerajaan Majapahit semasa pemerintahan Hayam Wuruk (Rajasanagara). Mulanya, kitab ini bernama *desyawarnana* yang ebrarti cerita-cerita tentang negeri.

Sementara itu, perkembangan ilmu politik di AS lebih cenderung berpijak pada pemikiran yang universal dan bertumpu pada asas-asas demokrasi. Hal ini dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan terhadap pendekatan yuridis, sehingga menyebabkan mereka lebih menonjolkan pendekatan empirik atau pengumpulan fakta-fakta. Bersamaan dengan berdirinya Asosiasi Ilmu Politik Amerika (APSA), dua orang filsuf yakni William James dan John Dewey, mulai mempengaruhi ilmu politik secara psikologis. Pendekatan ini pada masa kemudian dikenal sebagai pendekatan **perilaku / tingkah laku** (*behavioral approach*).

Salah satu pemikiran pokok dari pelopor pendekatan perilaku adalah bahwa tingkah laku politik lebih menjadi fokus dari pada lembaga-lembaga politik atau kekuasaan. Secara umum, konsep-konsep pokok kaum behavioralis dapat disimpulkan sebagai berikut :⁴

1. Tingkah laku politik memperlihatkan keteraturan (*regularities*) sehingga dapat digeneralisasikan
2. Generalisasi tadi harus dibuktikan kebenarannya dengan merujuk pada tingkah laku lain yang relevan.
3. Untuk mengumpulkan dan menafsirkan data diperlukan teknis penelitian yang cermat, jika perlu dengan menggunakan pengukuran atau teknik-teknik kuantitatif.
4. Peneliti hendaknya tidak memberikan nilai-nilai atau penafsiran pribadi dalam membuat analisis politik (*value-free*).
5. Penelitian politik bersifat terbuka terhadap pengaruh disiplin lain.

B. Ruang Lingkup Ilmu Politik Sebagai Suatu Sistem

Dalam *Contemporary Political Science* terbitan UNESCO (1950), pada umumnya Ilmu Politik memiliki ruang lingkup kajian meliputi 4 (empat) aspek, yaitu :

- 1) Teori Politik yang menguraikan perkembangan ide-ide dan teori politik.

⁴ Miriam Budiarjo, *op.cit.*, hlm. 5, dengan sedikit penafsiran penulis.

- 2) Lembaga-lembaga Politik, baik dalam pengertian struktur organisasi pemerintahan Pusat dan daerah beserta fungsi-fungsinya maupun dalam pengertian pranata politik termasuk konstitusi atau UUD.
- 3) Partai, Golongan, Pendapat Umum atau Partisipasi Masyarakat.
- 4) Hubungan Internasional, yang dewasa ini telah berkembang menjadi disiplin ilmu tersendiri, terlepas dari Ilmu Politik.

Perkembangan lain dari ilmu politik ialah munculnya studi mengenai Pembangunan Politik (*political development*). Kajian ini menelaah dampak pembangunan sosial ekonomi terhadap masyarakat. Kajian ini banyak dikembangkan oleh para sarjana Barat yang bersikap *ethosentrik* dalam melihat perkembangan yang terjadi dinegara berkembang. Artinya, mereka mempergunakan standar dan tradisi Barat untuk menilai suatu peristiwa di negara berkembang. Dengan kata lain, perkembangan di negara berkembang dipandang harus melewati tahapan yang pernah dilalui oleh negara-negara maju.

Masing-masing komponen ruang lingkup politik tersebut sesungguhnya merupakan suatu keterkaitan yang tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya. Dengan kata lain, komponen-komponen tersebut akan membentuk sistem, sementara masing-masing komponen dapat dianggap sebagai sub sistem yang membentuk sistem politik tersebut.

Dalam bentuk gambar, ruang lingkup kajian Ilmu Politik serta saling keterkaitannya dalam membentuk suatu sistem, dapat disistematiskan dalam ketiga gambar / model yang terdapat pada bagian akhir bab ini.

C. Definisi-Definisi dan Konsep Ilmu Politik

Menurut Miriam Budiarjo,⁵ politik (*politics*) pada umumnya adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Politik, adalah juga pembuatan keputusan (*decision making*) mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem politik,

⁵ Miriam Budiarjo, *ibid.*, hlm. 5 dst.

serta seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu.

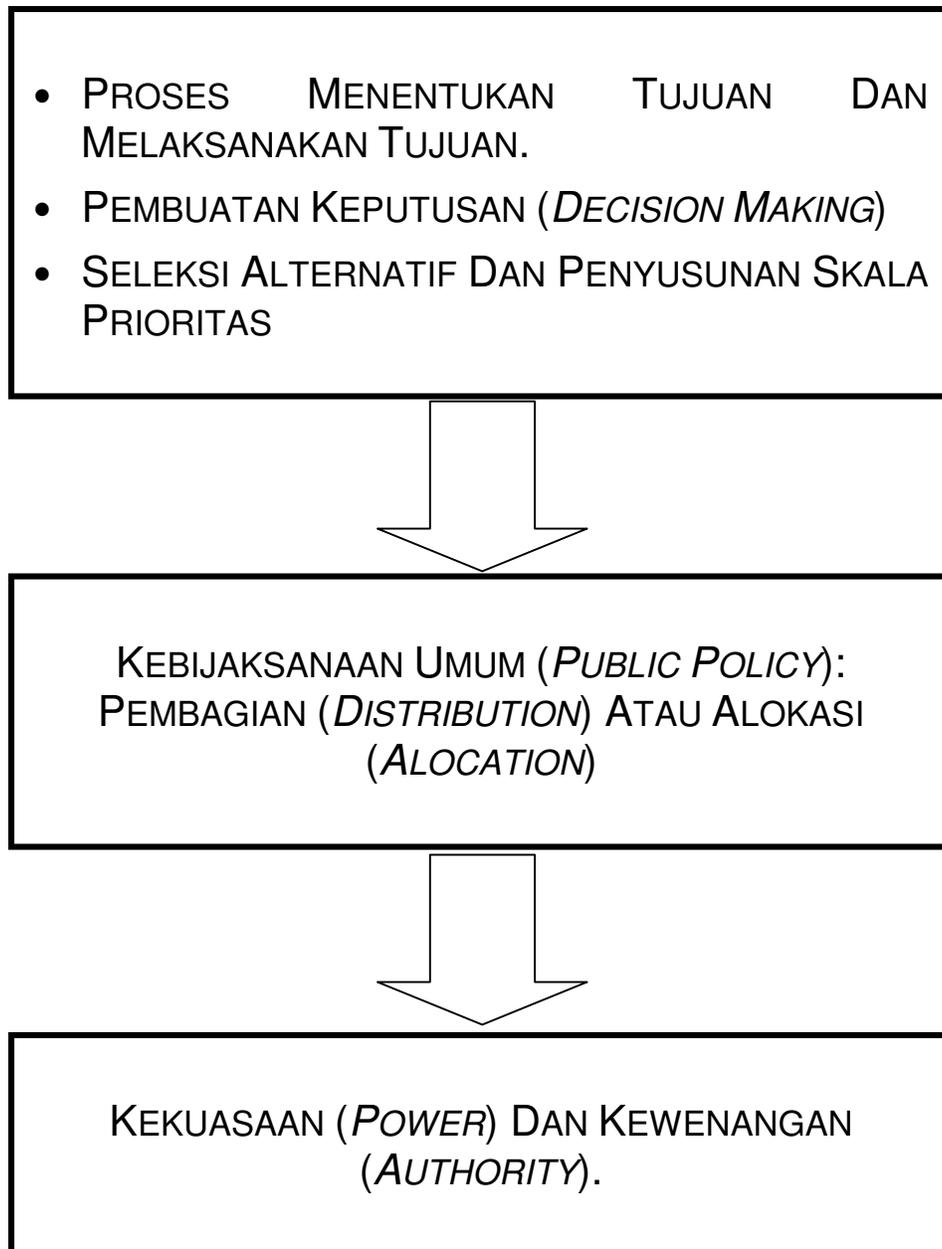
Selanjutnya, untuk melaksanakan tujuan itu perlu ditentukan **kebijaksanaan umum** (*public policy*) yang menyangkut pengaturan mengenai **pembagian** (*distribution*) atau **alokasi** (*allocation*) dari sumber-sumber yang ada. Disamping itu, untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan, diperlukan **kekuasaan** (*power*) dan **kewenangan** (*authority*). Cara-cara yang dipakai dapat bersifat *persuasi* (meyakinkan) atau *coerci* (paksaan). Sebab, tanpa unsur paksaan, kebijakan hanya merupakan *statement of intent* (perumusan keinginan) belaka.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dalam ilmu politik, paling tidak terdapat 5 (lima) konsep pokok beserta pengertian singkatnya sebagai berikut :

1. **Negara** (*state*), yaitu suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.
2. **Kekuasaan** (*power*), yaitu kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan pelaku.
3. **Pengambilan keputusan** (*decision-making*), yaitu proses pembuatan pilihan diantara beberapa alternatif, yang dilakukan secara kolektif.
4. **Kebijaksanaan** (*policy, beleid*), yaitu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan atau cara-cara untuk mencapai tujuan itu.
5. **Pembagian** (*distribution*) atau **alokasi** (*allocation*) , yaitu pembagian dan penjatahan dari nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Nilai atau *value* sendiri adalah sesuatu yang dianggap baik atau benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga, yang dapat bersifat abstrak (kejujuran, kebebasan) atau konkrit (kekayaan).

Penjelasan lebih lengkap terhadap masing-masing konsep pokok tersebut akan dipaparkan pada bab-bab selanjutnya.

Operasionalisasi Politik



D. Sistem Politik

Sebagai suatu sistem, politik dapat dipandang sebagai supra sistem, yakni sistem utama yang mengandung berbagai sub-sub sistem. Dalam hal ini, politik sebagai sistem antara lain dapat terdiri dari sub sistem pemerintahan, perwakilan politik dan partisipasi publik, kepartaian dan pemilihan umum, dan sebagainya.

Disisi lain, politik adalah sub sistem dari sistem yang lebih besar yakni sistem negara. Dalam kedudukan ini, bersama-sama dengan sub sistem ekonomi, sub sistem hukum, sub sistem sosial dan sebagainya, sub sistem politik membentuk suatu sistem bernegara. Dengan kata lain, dalam satu negara, keseluruhan sub sistem tersebut tidak dapat dipisahkan, sebaliknya saling memberikan pengaruh terhadap sub sistem lainnya. Demikian pula dalam sistem politik, terdapat interaksi dengan lingkungannya dan dipengaruhi oleh lingkungan itu. Inilah konsekuensi sebagai suatu sistem terbuka (*open system*).

Istilah ‘sistem politik’ sendiri sering dipakai untuk menggantikan kata ‘negara’ oleh sarjana-sarjana yang menggunakan pendekatan perilaku. Dalam konsep sistem politik, selalu akan ditemukan istilah **proses**, **struktur**, dan **fungsi**.⁶

Proses adalah pola-pola yang dibuat manusia dalam mengatur hubungan-hubungan diantara mereka. Dalam suatu negara, lembaga-lembaga seperti parlemen, partai, birokrasi dan lain-lain adalah proses dengan pola ulang yang sudah mantap. Lembaga-lembaga ini mempunyai kehidupan masing-masing dan mencerminkan struktur perilaku (*structure of behavior*). Selanjutnya, sistem politik menyelenggarakan fungsi tertentu, misalnya pembuatan kebijaksanaan umum melalui pengambilan keputusan.

Khususnya mengenai proses, didalamnya selalu terdapat faktor input dan output. Faktor input dalam sistem politik biasanya berupa *dukungan* dan *tuntutan*. Kedua macam input ini kemudian diolah atau diproses sehingga menghasilkan kebijakan yang mengikat sebagai output. Secara siklis, output dalam bentuk kebijakan ini selanjutnya berperan sebagai umpan balik (*feed*

⁶ Miriam Budiarjo, *Materi Pokok Pengantar Ilmu Politik*, Modul Universitas Terbuka, Jakarta : Karunika, 1986, hlm. 1.34 – 1.35

back) yang menjadi pertimbangan dalam menentukan kebijakan yang akan datang.

Variabel penting lain dalam kaitan dengan sistem politik adalah **budaya politik** (*political culture*), yang mencerminkan faktor-faktor subyektif dalam masyarakat. Budaya politik ini merupakan keseluruhan pandangan, norma, orientasi, maupun tingkah laku masyarakat yang bertolak dari dimensi psikologis seperti sikap, sistem kepercayaan, simbol maupun harapan masyarakat. Oleh karena itu, kegiatan politik seseorang tidak hanya ditentukan oleh tujuan-tujuan politiknya sebagai latar depan (*fore-ground*), tetapi juga oleh pengalamannya terhadap sistem politik sebagai latar belakang (*back-ground*).

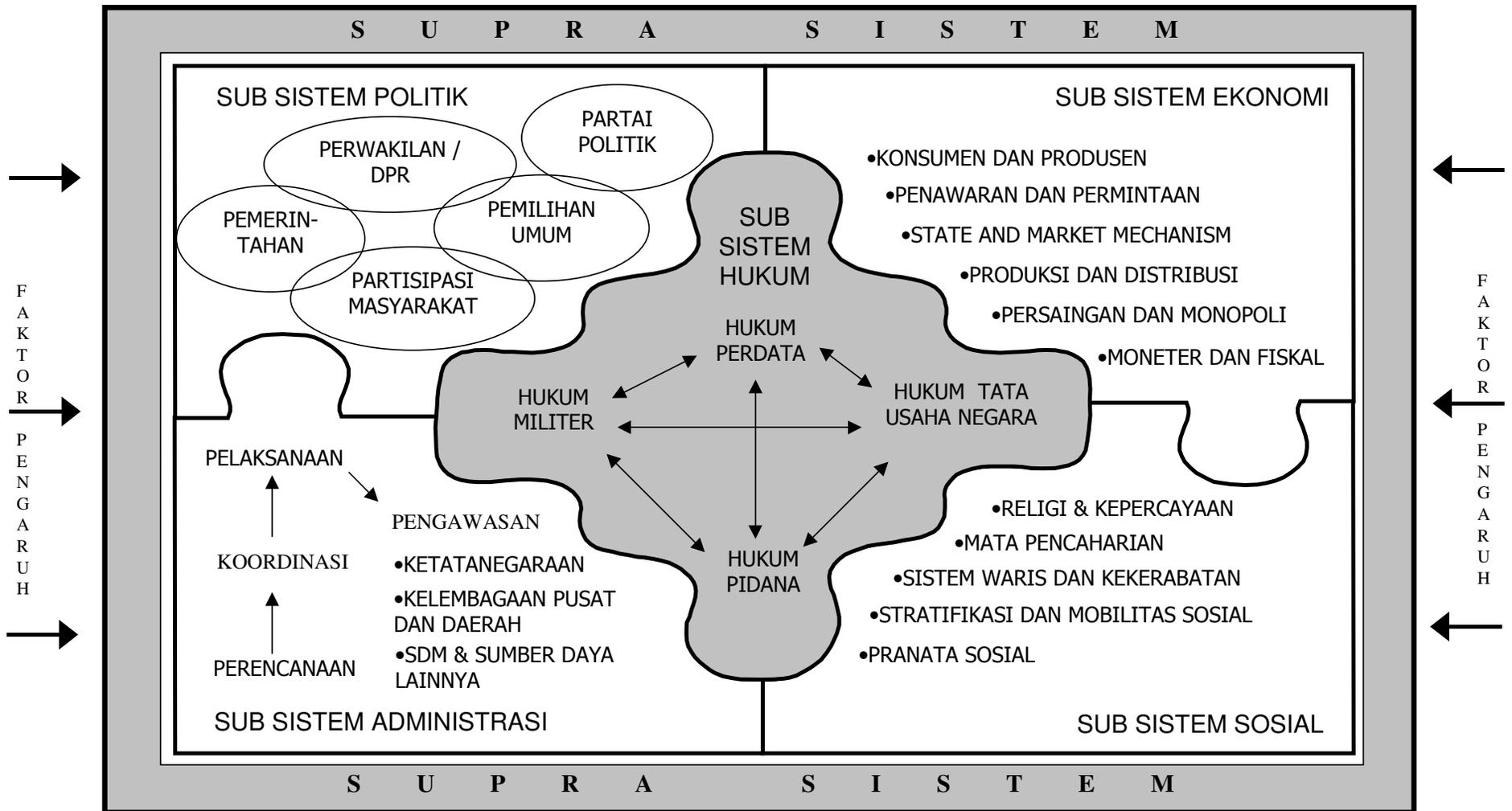
E. Politik Dalam Perspektif Administrasi Negara

Dalam dimensi teoretis maupun praktis, ilmu politik tidak dapat dipisahkan keterkaitannya dengan ilmu administrasi. Dengan kata lain, politik dan administrasi ibarat satu keping mata uang dengan dua sisi. Keterikatan antara kedua disiplin ilmu ini dapat dilihat dari perkembangan 5 paradigma yang berkembang dalam administrasi negara sebagaimana dikemukakan oleh Henry (1995) yaitu : 1) Dikotomi politik – administrasi, 2) Prinsip-prinsip administrasi serta tantangan yang timbul dan jawaban terhadap tantangan tersebut, 3) Administrasi negara sebagai ilmu politik, 4) Administrasi negara sebagai manajemen, 5) Administrasi negara sebagai administrasi negara.

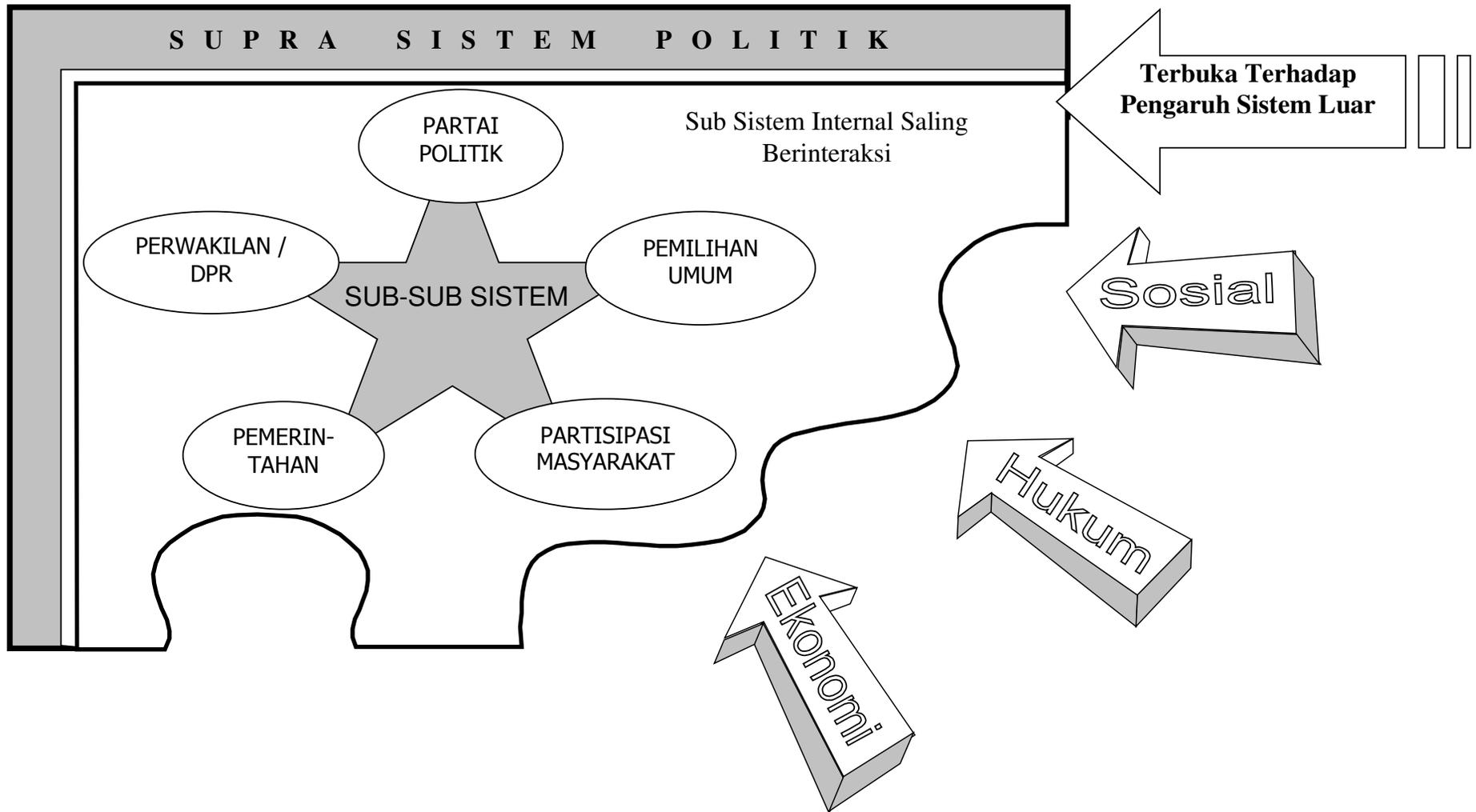
Pada dikotomi yang pertama, **politik** diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pembagian kewenangan, pembentukan badan-badan, pemilihan pejabat, identifikasi keinginan rakyat, serta perumusan kebijaksanaan (*policy making*) ; sedang **administrasi** lebih dimaknakan sebagai kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pembentukan birokrasi, *staffing*, pendelegasian wewenang, perencanaan, penganggaran, kepemimpinan, koordinasi, pengawasan, penilaian (evaluasi) serta pertanggungjawaban. Dengan kata lain, kegiatan administrasi merupakan kelanjutan dan atau penjabaran dari kegiatan politis.

Namun pada dikotomi yang ketiga, kegiatan-kegiatan politik dikategorikan sebagai kegiatan administrasi negara. Atau, kegiatan politik merupakan bagian dari administrasi.

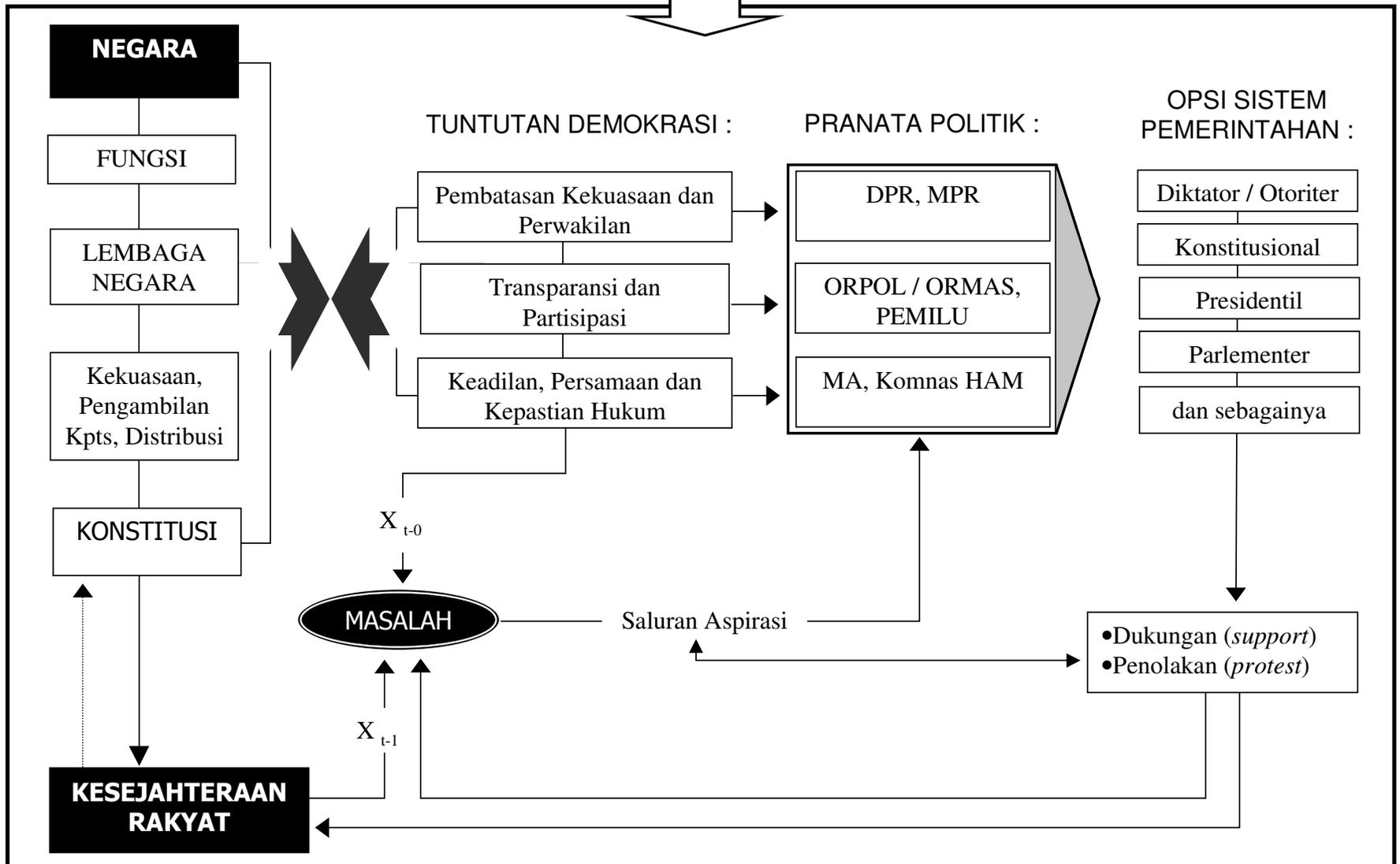
NEGARA SEBAGAI SUATU SISTEM



POLITIK SEBAGAI SUATU SISTEM



Teori / Perkembangan Ide-Ide



BAB II

BEBERAPA DASAR TEORI NEGARA

Pembahasan tentang teori negara sesungguhnya merupakan suatu kajian yang dapat dikatakan tidak terbatas. Namun untuk kepentingan pengantar dalam memahami sistem politik di Indonesia, maka disini dilakukan pembatasan dalam dimensi-dimensi kenegaraan dan atau ketatanegaraan, yang meliputi hal-hal sebagai berikut :

- A. Pengertian Negara
- B. Sifat / Karakteristik Negara
- C. Unsur Negara
- D. Klasifikasi Negara
- E. Sistem Pemerintahan
- F. Tujuan Negara

Pembahasan mengenai negara ini dimaksudkan dalam pengertian “diam”, yakni negara sebagai sebuah wadah bagi manusia untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara. Sedangkan pembahasan tentang fungsi-fungsi negara beserta lembaga-lembaga yang menyelenggarakan fungsi tersebut (negara dalam pengertian “bergerak”), akan diuraikan mulai bab III dan seterusnya.

Dengan memahami konsep negara dalam pengertian statis, diharapkan akan memudahkan pemahaman tentang negara dalam pengertian yang lebih dinamis.

Pengertian Negara

↳ Roger Soltau

Alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur dan mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat.

↳ Harold J. Laski

Masyarakat yang terintegrasi dan memiliki wewenang memaksa dan secara sah lebih agung dari pada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu.

↳ Max Weber

Masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.

↳ Robert Mc. Iver

Asosiasi yang menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat dengan berdasar sistem hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah yang diberi kekuasaan memaksa.

↳ Logemann

Organisasi kemasyarakatan yang bertujuan untuk dengan kekuasaannya mengatur / mengurus satu masyarakat tertentu.

↳ **Woodrow Wilson**

Masyarakat yang diorganisir untuk hukum di dalam suatu wilayah tertentu.

↳ **Miriam Budiardjo**

Daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat (*govern*) yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan per UU an melalui penguasaan monopolistis dari kekuasaan yang sah.

↳ **International Encyclopaedia**

Sekumpulan rakyat (bangsa) yang mendiami suatu wilayah tertentu dan diorganisir dibawah satu pemerintahan yang biasanya berdaulat kedalam dan keluar.

↳ **Konvensi Montevideo 1933**

The state as a person of international law should posses the following qualifications : 1) a permanent population ; 2) a defined territory ; 3) a government ; and 4) a capacity to enter into relations with other states.

SIFAT / KARAKTERISTIK NEGARA

1. Sifat Memaksa

- Negara menetapkan peraturan yang bersifat memaksa mengenai tingkah laku orang yang berada dalam wilayah kekuasaannya dan harus dipatuhi.
- Negara mempunyai kekuasaan untuk memaksakan agar orang tunduk pada peraturan negara, apabila perlu dengan paksaan fisik.
- Hak negara ini bersifat legal, agar tercipta tata tertib dan menghindari tindakan anarkhi.
- Paksaan fisik dapat pula berlaku terhadap hak milik (penyitaan, pemusnahan).

2. Sifat Monopoli

- Negara menetapkan tujuan bersama dari masyarakat.
- Dalam batas tertentudan berdasarkan aturan tertentu, negara dapat menyatakan suatu aliran kepercayaan / aliran politik dilarang karena bertentangan dengan pandangan hidup bangsa.
- Negara mengatasi paham perseorangan dan paham golongan.
- Negara menetapkan mata uang, penetapan pajak, kewarganegaraan, dan sebagainya.

3. Sifat Mencakup Semua

- Kekuasaan mengatur yang dimiliki negara berlaku untuk semua orang / warga negara, sehingga tidak ada yang mendapatkan perlakuan khusus / istimewa.

UNSUR NEGARA

1. PENDUDUK

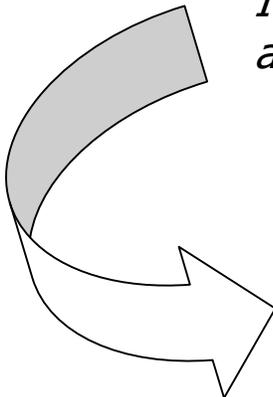
“adalah semua orang yang pada suatu waktu bertempat tinggal mendiami (menetap dalam) wilayah negara tertentu”

- **Raymond G. Gettel:**

No definite limit can be fixed for the number of persons necessary to form a state.

- **Gilchrist:**

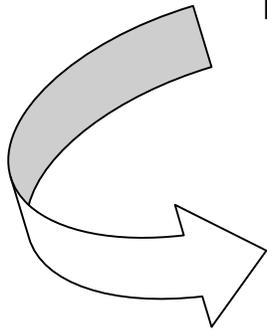
It is impossible to fix a definite number of Men for a state.



RRC	: 1,1 milyar
India	: 800 juta
Tuvalu dan Nauru	: ± 10 ribu.

2. WILAYAH

“adalah daerah teritorial tertentu sebagai tempat kedudukan suatu negara, dalam mana kekuasaan negara berlaku atas seluruh penduduk yang bertempat tinggal menetap didalam daerah teritorial tersebut”



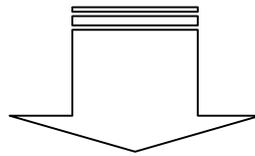
RRC	: 9.561.000 km ²
India	: 3.275.198 km ²
Tuvalu dan Nauru	: ± 26 km ² dan 21 km ²

Termasuk dalam pengertian wilayah ini adalah:

1. Kedutaan Besar dan Perwakilan Tetap Negara Asing pada suatu negara.
2. Kapal yang berlayar dibawah bendera suatu negara.

3. PEMERINTAH

“adalah organisasi yang mengatur, menyelenggarakan dan melaksanakan kekuasaan negara”. Menurut **CF. Strong**, pemerintah adalah *mesin negara (state's machinery)*.



Perbedaan Negara dengan Pemerintah:

1. **Negara** merupakan kesatuan politik yang terdiri dari tiga unsur, salah satunya adalah **pemerintah**.
2. Negara merupakan sesuatu yang **abstrak**, sedang pemerintah lebih **konkrit**, yaitu mengkonkritkan aspek organisasi negara dan kekuasaan negara.
3. Negara lebih bersifat **permanen, tetap dan kekal**, sedang pemerintah bersifat **temporer, berubah-ubah** baik bentuk maupun sistemnya, serta dapat silih berganti.

KLASIFIKASI NEGARA

Berdasarkan Susunannya

1. NEGARA KESATUAN

Ialah negara yang **bersusun tunggal**, baik dilihat dari segi penduduknya, wilayahnya, maupun pemerintahan dan kekuasaannya.

Dalam menjalankan pemerintahan pada Negara Kesatuan, dapat digunakan sistem sentralisasi, atau sistem desentralisasi.

Sistem sentralisasi adalah apabila semua urusan negara diatur, digerakkan dan dikendalikan oleh pemerintah pusat tanpa memberikan hak mengatur sendiri (otonomi) pada pemerintah di daerah. Meskipun wilayah negara dibagi kedalam wilayah yang lebih kecil, namun pembagian ini hanya bersifat administratif sebagai wilayah kerja, tidak disertai dengan penyerahan urusan.

Sistem desentralisasi apabila terdapat penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.

2. NEGARA FEDERASI (SERIKAT)

Ialah negara yang tersusun dari gabungan beberapa negara yang berdiri sendiri dengan mengadakan ikatan yang efektif, sehingga terbentuk negara baru. Jadi susunan negaranya adalah **jamak**.

Dalam negara serikat / federasi ini terdapat dua cara pembagian kekuasaan antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Negara Bagian, yakni :

- Memerinci dan menyebut satu per satu kekuasaan (*enumerated power*) untuk Pemerintah Federal, sedang kekuasaan selebihnya (*reserved power*) dimiliki atau diserahkan kepada Pemerintah Negara Bagian. Cara ini dimaksudkan untuk memperkuat Negara Bagian.
- Memerinci kekuasaan untuk Negara Bagian, dan sisa kekuasaan diserahkan kepada pada Pemerintah Federal. Dalam hal ini, kekuasaan Negara Bagian dibatasi, sedangkan kekuasaan Pemerintah Federal diperluas atau diperkuat.

Berdasarkan Penunjukan / Pengangkatan Kepala Negara

1. NEGARA MONARKI

Kepala Negara ditunjuk dan atau diangkat berdasarkan sistem **pewarisan**. Kepala Negara Monarki biasanya adalah Raja (Arab Saudi), ratu (Inggris), Kaisar (Jepang), atau sultan (Brunei). Beberapa bentuk dari negara ini antara lain : Monarki Absolut, dan Monarki Konstitusional.

2. NEGARA REPUBLIK

Kepala Negara ditunjuk dan atau diangkat berdasarkan **pemilihan**. Kepala Negara Republik biasanya disebut Presiden. Beberapa variasi bentuk Negara Republik antara lain :

- Republik dengan sistem pemerintahan rakyat secara langsung (**referendum**)
- Republik dengan sistem pemerintahan perwakilan rakyat (**parlementer**)
- Republik dengan sistem pemisahan / pembagian kekuasaan (**presidensial**)

TUJUAN NEGARA

- _ Melaksanakan ketertiban (*law and order*)
- _ Menegakkan keadilan
- _ Menyelenggarakan pertahanan
- _ Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya

TUJUAN NEGARA INDONESIA

- _ Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia
- _ Memajukan kesejahteraan umum
- _ Mencerdaskan kehidupan bangsa
- _ Ikut melaksanakan ketertiban dunia

Atau : terciptanya masyarakat adil makmur, merata materiil spirituil.

BEBERAPA PENJELASAN

Terbentuknya suatu negara atau pemerintahan (aparatur penyelenggara negara), secara filosofis, antara lain memang ditujukan untuk mencegah dan menghindari, setidaknya-tidaknya mengurangi kerusuhan-kerusuhan yang terjadi didalam masyarakat. Beberapa teori menyebutkan bahwa negara bertujuan untuk memelihara dan menjamin hak-hak alamiah manusia, yaitu hak hidup, hak merdeka dan hak atas harta sendiri (John Locke), untuk mencapai *the greatest happiness of the greatest number* (John Stuart Mill), menciptakan perdamaian dunia dengan jalan menciptakan undang-undang bagi seluruh umat manusia (Dante). Sedangkan James Wilford Garner membagi tujuan negara menjadi 3 (tiga), yaitu *tujuan asli* ialah pemeliharaan perdamaian, ketertiban, keamanan dan keadilan, *tujuan sekunder* ialah kesejahteraan warga negara, dan *tujuan memajukan peradaban*. Pakar lain menyebutkan bahwa fungsi negara adalah melaksanakan penertiban, menghendaki kesejahteraan dan kemakmuran, fungsi pertahanan, dan menegakkan keadilan. Ini berarti pula bahwa fungsi negara dan pemerintah adalah memberikan perlindungan bagi warganya, baik dibidang politik maupun sosial ekonomi. Oleh karenanya tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek seperti kesehatan rakyat, pendidikan, perumahan, distribusi tanah, dan sebagainya.

Tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*) ini merupakan tugas dari negara yang berbentuk Welfare State atau Negara Hukum yang Baru dan Dinamis, atau Negara Hukum Material atau Negara Administratif.

Sebelum konsep Negara Kesejahteraan dikenal, yang muncul dalam praktek kenegaraan adalah konsep Political State (Negara Politik) dan Legal State (Negara Hukum yang Statis atau Negara Hukum Formal).

Menurut Siagian, pada tahap *political state*, suatu pemerintah dianggap sebagai "tuan" dari rakyat dan hanya mempunyai empat fungsi pokok (*the classical functions of government*) yaitu fungsi memelihara ketenangan dan ketertiban, (*maintenance of piece and order*), fungsi diplomatik atau internasional, fungsi pertahanan keamanan, dan fungsi perpajakan.

Pada tahap berikutnya yaitu *Legal State*, kekuasaan absolut ditangan para raja sudah mulai dibatasi. Pelopor tentang pembatasan kekuasaan atau pemisahan kekuasaan adalah John Locke (1632 - 1704) yang menganjurkan agar kekuasaan dalam suatu negara diserahkan kepada tiga badan, yaitu eksekutif, legislatif, dan federatif (bidang keamanan dan hubungan luar negeri). Tokoh lain yang sangat berpengaruh adalah Montesquieu (1689 - 1755) yang dengan Teori Trias Politika-nya memisahkan kekuasaan kedalam tiga badan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Dalam konsep Negara Hukum yang Lama dan Statis ini pemerintah bersifat pasif, artinya negara hanya menjadi wasit dan melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati bersama melalui pemilihan atas berbagai alternatif yang diputuskan secara demokratis liberal. Pemerintah lebih bersifat sebagai "penjaga malam" atau penjamin keamanan yang hanya bertindak jika ada gangguan terhadap keamanan. Adapun ciri-ciri *legal state* ini adalah adanya :

1. perlindungan hak-hak asasi manusia,
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia itu,
3. pemerintah berdasarkan peraturan (*the rule of law*), dan
4. peradilan administrasi negara dalam perselisihan.

BAB III

DEMOKRASI DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM NEGARA

A. Hakekat Demokrasi

Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* (rakyat), dan *kratos* atau *kratein* (kekuasaan). Jadi, demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*.⁷ Sedangkan pengelompokan Demokrasi secara sederhana dapat dibagi menjadi 2 aliran, yaitu *demokrasi konstitusional* dan *demokrasi komunis*. Perbedaan yang fundamental dari kedua aliran tersebut adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan suatu pemerintah yang terbatas kekuasaannya atau suatu negara hukum (*rechtstaat*) yang tunduk kepada aturan hukum (*rule of law*); sedangkan demokrasi yang mendasarkan diri pada komunisme mencita-citakan suatu pemerintah yang tidak demokratis bahkan sering bersifat totaliter.

Dalam konteks pembatasan kekuasaan pemerintahan melalui sistem konstitusional, sejak abad 19 dan permulaan abad 20 telah menjadi pemikiran para ahli. Ahli hukum **Eropa Kontinental** seperti Immanuel Kant dan Friederich Julius Stahl menggunakan istilah *rechtstaat*, sedangkan ahli hukum **Anglo Saxon** seperti AV. Dicey memakai istilah *rule of law*.

Perbandingan implikasi paham *rechtstaat* dan *rule of law* dalam arti klasik dapat dilihat pada tabel sebagai berikut.

⁷ Miriam Budiarjo, *Materi Pokok Pengantar Ilmu Politik*, Modul Universitas Terbuka, Jakarta : Karunika, 1986, hlm. 2.2 dst.

RECHTSTAAT	RULE OF LAW
Jaminan Hak-Hak Asasi Manusia	Supremasi Aturan Hukum (<i>supremacy of law</i>) Dan Tidak Ada Kekuasaan Yang Sewenang-Wenang (<i>absence of arbitrary power</i>)
Pemisahan Atau Pembagian Kekuasaan	
Pemerintahan Berdasarkan Peraturan	Kedudukan Yang Sama Di Depan Hukum (<i>equality before the law</i>)
Peradilan Administrasi Dalam Perselisihan	Jaminan Hak-Hak Asasi Manusia

Meskipun secara umum konsep tentang demokrasi dapat dibagi menjadi dua aliran, namun sesungguhnya gagasan yang dikemukakan pakar politik sesungguhnya sangatlah banyak. Namun dari berbagai konsep tentang demokrasi tersebut, terdapat satu gagasan yang bisa diambil, yaitu bahwa demokrasi haruslah *mampu menciptakan keseimbangan dalam interaksi sosial politik*, baik hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, antara eksekutif dengan legislatif, atau antara kepentingan sosial ekonomi dengan kepentingan politik. Dengan kata lain, demokrasi hendaknya mampu mewujudkan esensinya sebagai suatu bentuk pemerintahan yang dalam pengambilan keputusan yang penting, ditentukan oleh suara terbanyak, bukan suara atau kepentingan sepihak. Walaupun dalam prakteknya akan muncul kesenjangan antara konsep ideal tersebut. Besarnya kesenjangan ini sangat tergantung kepada tingkat kematangan berpikir dan kualitas komitmen penyelenggara negara, serta kedewasaan berdemokrasi masyarakat yang menjadi warga negaranya.

Dengan demikian, inti gagasan mengenai negara demokrasi bukan terletak kepada upaya bagaimana memberikan kebebasan sebesar-besarnya kepada masyarakat, melainkan bagaimana *upaya membatasi kekuasaan* yang dipegang atau dijalankan pemerintah. Dalam kaitan ini, **Miriam Budiardjo** (1992 : 52) mengatakan bahwa gagasan pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atau kekuasaan pemerintah ini dicantumkan dalam konstitusi, sehingga pemerintah yang demokratis sering disebut juga sebagai “pemerintah berdasarkan konstitusi”

(*constitutional government, limited government, atau restrained government*).

Berkaitan dengan hal diatas, **Ali Masykur Musa** (1993), menyarankan upaya dua arah dalam membangun tatanan demokrasi di sebuah negara: *Pertama*, dari arah struktur atas (pemerintah) perlu membersihkan polusi *political environment*, dan *kedua*, dari struktur bawah (masyarakat) perlu diupayakan kontinuitas pendidikan politik secara kualitatif agar budaya politik kian matang. Atau menurut tawaran **Sudaryanto** (1993), perlu ada deregulasi politik, sehingga (sebagai umpama) aparat birokrasi tidak lagi harus memperoleh izin dari atasan ketika hendak masuk parpol ; serta mengoptimalkan peran lembaga yang sudah ada.

Dalam suatu negara yang mengaku menganut sistem demokrasi, proses pengambilan keputusan (kebijakan publik) harus melibatkan berbagai kekuatan yang terdapat dalam negara tersebut, tidak didominasi oleh kekuatan atau pihak-pihak tertentu, sehingga perlu adanya pembatasan sekaligus pembagian kekuasaan dalam sebuah negara.

B. Demokrasi di Indonesia

Perkembangan demokrasi di Indonesia secara umum dapat diklasifikasikan menjadi 3 masa pembabakan yaitu :⁸

1. Masa Demokrasi Parlemerter, berlangsung dari tahun 1945 (Proklamasi Kemerdekaan) s.d. tahun 1959 (Dekrit Presiden).
2. Masa Demokrasi Terpimpin, dari tahun 1959 sampai tahun 1965 (jatuhnya Orde Lama)
3. Masa Demokrasi Pancasila, tahun 1966 sampai sekarang.

Masa demokrasi parlementer ditandai oleh menonjolnya peranan parlemen dan partai-partai politik. Secara normatif, UUD 1945 lebih menganut sistem presidensial, namun sejak Bulan Nopember 1945 dengan keluarnya Maklumat Pemerintah Nomor X yang menganjurkan pendirian partai politik sebanyak-banyaknya, maka sesungguhnya telah terjadi penyimpangan konstitusional. Sedangkan Konstitusi RIS dan UUDS 1950 memang menganut prinsip parlementer.

⁸ Miriam Budiarjo, *Materi Pokok Pengantar Ilmu Politik*, Modul Universitas Terbuka, Jakarta : Karunika, 1986, hlm. 2.32 dst.

Dalam sistem parlementer ini tanggungjawab politik terletak pada Perdana Menteri beserta para menteri sebagai pembantunya. Sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara lebih berperan simbolis yang bersifat seremonial.

Ekses negatif dari sistem parlementer ini ternyata tidak mampu membina kekuatan-kekuatan politik secara konstruktif dan integral, sehingga banyak terjadi upaya / gerakan separatis di daerah, serta tidak bersatunya faksi-faksi dalam tubuh Konstituante yang berakibat tidak dapat diwujudkannya Konstitusi yang permanen. Sistem ini juga tidak mampu menjamin keberlangsungan pemerintahan secara sehat, yang justru sering ditandai dengan pergantian kabinet dalam waktu yang relatif pendek.

Kondisi-kondisi inilah yang mengakibatkan Presiden mengambil inisiatif untuk membubarkan Konstituante sekaligus memberlakukan kembali UUD 1945. Meskipun demikian, sistem demokrasi yang dianut bukan sistem Presidensial, melainkan demokrasi terpimpin (*guided democracy*). Dengan kata lain, pelanggaran konstitusional masih terus berlangsung.

Selanjutnya pada periode kedua, demokrasi dicirikan oleh dominasi Presiden, pembatasan peranan partai politik, perkembangan pengaruh komunis, serta meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Salah satu wujud konkrit dominasi Presiden ini adalah lahirnya Ketetapan MPRS No.III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Disamping itu, pada tahun 1960 Presiden membubarkan DPRD yang tidak menyetujui APBN yang diajukan kepadanya. Pimpinan DPR juga dijadikan sebagai Menteri, sehingga fungsinya sebagai alat kontrol eksekutif makin melemah. Kasus-kasus ini semakin memperparah pelanggaran terhadap UUD 1945.

Tahapan terakhir dari sistem demokrasi di Indonesia ditandai oleh niat dan semangat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, serta untuk menghindarkan berbagai instabilitas di bidang politik dan ekonomi. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa era ini merupakan masa-masa paling demokratis, dengan melihat pada fenomena-fenomena sebagai berikut :

1. DPR diberi fungsi kontrol, namun mekanisme *recall* (penggantian antar waktu) masih dipertahankan.

2. Pimpinan DPR tidak lagi diberi jabatan menteri, namun merupakan tokoh-tokoh “partai” tertentu yang menjadi “kendaraan politik” bagi presiden, khususnya dalam setiap pelaksanaan Pemilu.
3. Ketetapan MPRS No.III/1963 dibatalkan, namun tidak ada kejelasan / ketegasan terhadap pasal 6 UUD 1945 tentang istilah “... dan sesudahnya dapat dipilih kembali”.
4. Penghargaan terhadap HAM dan kebebasan berpendapat ditingkatkan, namun diterapkan regulasi politik dengan mengurangi jumlah partai menjadi hanya 2 parpol (PPP dan PDI), sementara Golkar merasa bukan parpol.
5. Faktor stabilitas dan keamanan diprioritaskan, namun mengurangi ruang gerak masyarakat sipil yang tergusur oleh peran sosial politik ABRI.
6. Prinsip Trias Politika ditegakkan, namun Presiden mempunyai determinasi yang amat kuat dalam penentuan / pengangkatan jabatan-jabatan politis.

C. Kekuasaan dan Legitimasi

Dikaitkan dengan pembagian dan atau pembatasan kekuasaan, maka masalahnya kemudian adalah, bagaimana cara membatasi kekuasaan serta siapa yang harus melakukan pembatasan terhadap kekuasaan ini ? Untuk menjawab masalah ini, maka terlebih dahulu perlu diketahui tentang terminologi kekuasaan, dan sumber kekuasaan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang memiliki kekuasaan itu (**Budiardjo**, 1993 : 35).

Inilah “kesepakatan umum” mengenai makna dan definisi kekuasaan, yang dikembangkan dari rumusan **Laswell** dan **Kaplan** dalam karya mereka yang berjudul *Power and Society* (Yale UP, 1950). Meskipun demikian, diantara para pemikir politik tetap terdapat sedikit perbedaan titik pandang atau penekanan (stressing), terutama dalam hal konteks dimana kekuasaan itu berlaku, atau siapa yang memegang dan menjalankan kekuasaan itu.

Dalam kaitan ini, **Ossip Flechtheim** dalam bukunya *Fundamentals of Political Science* memandang kekuasaan sebagai sesuatu nilai yang melekat

pada hubungan-hubungan sosial maupun hubungan organisasi. Berangkat dari hal ini, Flechtheim memberikan pembatasan terhadap konsep kekuasaan sosial / *social power* sebagai *the sum total of all those capacities, relationship and processes by with compliance of others is secured ... for ends determined by the power holder*. Sejalan dengan pengertian ini, **Robert Mc. Iver** mengemukakan arti *social power* sebagai *the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation of available means*.

Disamping kekuasaan sosial, dikenal pula konsep tentang kekuasaan politik, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Kekuasaan politik ini merupakan sebagian dari kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai pihak yang berhak mengendalikan tingkah laku masyarakat dengan paksaan. Oleh karenanya, cakupan kekuasaan politik tidak hanya meliputi ketaatan dari masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif (**Budiardjo**, 1993 : 37).

Secara lebih lengkap, beberapa pengertian lain dari kekuasaan yang diungkapkan para ahli politik, sebagaimana diinventarisir oleh Budiardjo (1994 : 92-94) antara lain sebagai berikut :

1. Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemauan ini (**Max Weber**, *Wirtschaft und Gesselschaft*, 1992).
2. Kekuasaan adalah kemungkinan untuk membatasi alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama (**van Doorn**, *Sociologische Begrippen en Problemen rond het Verschijnsel Macht*, 1957).
3. Kekuasaan adalah kemampuan dari pelaku untuk menetapkan secara mutlak mengubah (seluruhnya atau sebagian) alternatif-alternatif bertindak atau memilih, yang tersedia bagi pelaku-pelaku lain (**Mokken**, *Power and Influence as Political Phenomena*, 1976).
4. Kekuasaan adalah kemampuan untuk menyebabkan kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif melaksanakan

kewajiban-kewajiban yang mengikat. Kewajiban dianggap sah sejauh menyangkut tujuan-tujuan kolektif, dan jika ada perlawanan, maka pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar -- terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu (**Talcott Parsons**, *The Distribution of Power in America Society*, 1957).

Dalam setiap kajian mengenai konsep kekuasaan, terdapat suatu fenomena yang unik dimana kemampuan seseorang untuk mempengaruhi sikap dan tingkah laku orang lain seringkali tidak disertai dengan kewibawaan, sehingga tingkat ketaatan dan kepatuhan seseorang sering tidak dilandasi oleh kesadaran secara suka rela melainkan karena pemaksaan oleh instrumen atau alat-alat kekuasaan. Selanjutnya, jika pembahasan telah memasuki dimensi ketaatan atau ketertundukan seseorang atau kelompok terhadap orang atau kelompok lain, menjadi mutlak untuk diketahui tentang *authority* (otoritas, kewenangan) dan *legitimacy* (keabsahan), dua konsep yang tidak pernah bisa dilepaskan dari konsep kekuasaan.

Otoritas atau wewenang sendiri menurut **Robert Bierstedt** dalam karangannya yang berjudul *An Analysis of Social Power* adalah kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*). Pengertian ini bersesuaian pula dengan pandangan **Laswell** dan **Kaplan**, yang menyatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*), dalam arti dimilikinya hak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta dimilikinya hak untuk mengharap kepatuhan orang lain terhadap peraturan yang dibuatnya. Sedangkan beberapa pengertian legitimasi atau keabsahan seperti yang dikumpulkan oleh **Budiardjo** (1994 : 90-91), dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Legitimasi adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati.
2. Legitimasi adalah *the conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime* (**David Easton**, *System Analysis of Political Life*, 1965).
3. Legitimasi mencakup *the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most*

appropriate for the society (Seymour Martin Lipset, Political Man : The Social Basis of Politics, 1969).

Permasalahan yang muncul kemudian adalah, mengapa seseorang atau suatu kelompok memiliki wewenang yang lebih besar dan mampu memaksa orang atau kelompok lain untuk tunduk dan taat kepadanya, serta dari mana orang atau kelompok tadi memperoleh landasan legitimasi untuk melaksanakan kekuasaannya ? Untuk menjawab pertanyaan ini, mau tidak mau harus dikembalikan kepada teori tentang sumber-sumber kekuasaan serta cara mendapatkan kekuasaan.

Khususnya mengenai sumber-sumber kekuasaan, hal ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah teori kedaulatan di dunia yang menunjukkan suatu kenyataan bergesernya arah paham-paham kenegaraan dan kemasyarakatan dari yang non-demokratis kepada yang demokratis. Mula-mula, semenjak berakhirnya abad pertengahan yang merupakan masa-masa kegelapan (*medium aevum*) bagi kebudayaan global terutama di Eropa, dalam Ilmu Negara muncul pemikiran tentang Kedaulatan Tuhan. Ajaran yang sangat identik dengan teori Kedaulatan Raja ini menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan Tuhan, dan diturunkan kepada raja dengan wahyu Ilahi. Kekuasaan raja adalah bebas, tidak terbatas dan tidak terikat, karena memang raja hanya tunduk dan bertanggung jawab kepada Tuhan. Dengan demikian maka setiap kehendak dan perintah raja dianggap sebagai perwujudan kehendak dan perintah Tuhan.

Meskipun demikian, ajaran ini mengandung kelemahan, yaitu ketika raja turun tahta, maka seketika itu ia bukan kepala negara lagi dan ia kehilangan kewibawaan dan kedaulatannya. Saat itulah saat dimana semua yang dimilikinya langsung berpindah kepada raja baru yang menggantikannya. Dari sini muncul ajaran baru yakni Kedaulatan Negara yang berpendapat bahwa negaralah yang memberi kekuasaan kepada raja atau kepala negara, dan bukan sebaliknya (**Prodjodikoro**, 1981 : 37). Akan tetapi, ajaran inipun ternyata menyimpan kekurangan juga. Apa artinya suatu negara atau pemerintahan jika tidak didasarkan pada suatu peraturan yang lurus dan jujur (yaitu hukum) ? Dalam hubungan ini, **Krabbe** dan **Duguit** menyatakan bahwa hukum itu terjadi dari rasa keadilan (*rechtsgefuhl*) atau keinsyafan keadilan (*rechtsbewustzijn*) yang hidup pada sanubari rakyat. Dan hukum itu sendiri -- menurut **von Savigny** -- tidak dibuat oleh manusia, melainkan ditemukan dan dirumuskan oleh para ahli hukum dari ketentuan-ketentuan yang sudah lama ada dan berkembang bersama-sama dengan

perkembangan hidup rakyat. Itulah sebabnya, atas dasar pemikiran-pemikiran demikian, ajaran Kedaulatan Negara digantikan posisinya oleh ajaran Kedaulatan Hukum.

Dari ketiga ajaran tentang kedaulatan diatas, dapat dilihat terjadinya proses demokratisasi, dalam arti dari waktu ke waktu selalu diupayakan untuk menghilangkan absolutisme dan memperhatikan kepentingan orang banyak. Dengan kata lain, kekuasaan yang dipegang oleh seorang raja atau kepala negara semakin diadakan pembatasan yang lebih jelas, sehingga dapat mengurangi berbagai kemungkinan pelanggaran dan penyalahgunaan kekuasaan secara ekstrim.

Meskipun telah muncul gagasan mengenai pembatasan kekuasaan oleh hukum, namun peran rakyat sebagai inti dari suatu negara belum begitu menonjol. Oleh sebab itu, muncullah ajaran atau teori Kedaulatan Rakyat yang masih berlaku hingga sekarang. Teori yang dipelopori oleh **Jean Jacques Rousseau** dan **John Locke** ini menentukan bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan yang tertinggi. Rakyat dapat menyerahkan kepercayaan dalam bentuk kekuasaan pemerintahan kepada seseorang atau sekelompok orang dalam jangka waktu tertentu, tetapi kedaulatan itu sendiri tidak ikut diserahkan. Bahkan jika dipandang perlu, rakyat bisa menarik atau mencabut kembali kekuasaan yang telah diberikan kepada seseorang atau sekelompok orang tadi. Sebaliknya, rakyat harus mematuhi aturan-aturan dan perintah si penguasa segera setelah terjadinya penyerahan kekuasaan tersebut.

Dari kilasan sejarah teori kedaulatan diatas, nampaklah bahwa sumber-sumber kekuasaan yang dikenal selama ini terdiri dari 4 (empat) sumber, yaitu kekuasaan yang diberikan oleh atau bersumber dari Tuhan, Negara, Hukum dan Rakyat.

Adapun cara-cara memperoleh kekuasaan, seperti dikemukakan oleh **Syafiie** (1996 : 54-58), terdiri dari 7 (tujuh) macam cara. *Legitimate power* adalah perolehan kekuasaan melalui pengangkatan dan atau pemilihan. *Coersive Power* adalah perolehan kekuasaan melalui cara kekerasan, bahkan mungkin bersifat perebutan kekuasaan yang bersifat inkonstitusional. Selanjutnya *expert power* adalah perolehan kekuasaan melalui keahlian seseorang dalam memangku jabatan tertentu. *Reward power* adalah perolehan kekuasaan melalui suatu pemberian, dimana orang atau kelompok yang taat kepada orang atau kelompok lain mengharapkan atau termotivasi

oleh sejumlah uang pembayaran (misalnya gaji). *Reverent power* adalah perolehan kekuasaan melalui daya tarik seseorang, baik aspek wajah, postur tubuh, penampilan atau sikap seseorang. Sedangkan *Information power* adalah perolehan kekuasaan melalui penguasaan terhadap akses informasi, terutama dalam era teknologi komunikasi yang sangat modern seperti sekarang. Dan terakhir, *Connection power* adalah cara memperoleh kekuasaan melalui hubungan (*relation*) yang luas, baik dalam bidang politik maupun perekonomian.

Diatas telah disinggung bahwa dilihat dari sumber-sumber kekuasaan, telah terjadi proses demokratisasi dalam praktek pelaksanaan kekuasaan oleh penguasa. Ini berarti juga, kekuasaan yang dimiliki oleh seorang penguasa, semakin lama semakin terbatas. Dan memang, adanya kekuasaan yang terbatas dalam arti terdapat keseimbangan peran dan wewenang antar lembaga-lembaga politik dalam suatu negara ini, merupakan salah satu wujud utama dari ciri negara demokrasi. Masalahnya, apa atau siapa yang sebenarnya berfungsi untuk melakukan pembatasan kekuasaan ini ?

D. Pembatasan Dan Pembagian Kekuasaan

Berbicara mengenai pembatasan dan pembagian kekuasaan, jelas tidak dapat dipisahkan dari pemikiran Montesquieu (nama aslinya **Charles Louis de Secondat**) yang pernah menulis *L'Esprit de Lois* (Jiwa Undang-Undang). Montesquieu dalam bukunya ini, mengemukakan dua gagasan pokok mengenai pemerintahan yakni gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan gagasan tentang hukum. Pada buku 11 bab 6 dan buku 19 bab 27, Montesquieu membuat pembedaan secara tajam antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Pandangan inilah yang pada waktu-waktu kemudian dikenal dengan ajaran *Trias Politika*, meskipun Montesquieu sendiri tidak secara tegas mendefinisikan demikian.

Pembagian kekuasaan dalam suatu negara menjadi tiga kelompok ini mutlak harus diadakan, sebab dengan adanya pemisahan secara ketat ini akan dapat dijamin adanya kebebasan dari masing-masing kekuasaan. Artinya, pemisahan kekuasaan akan dapat menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan yang lainnya. Montesquieu berani menyimpulkan bahwa jika kekuasaan eksekutif disatukan dengan legislatif atau yudikatif, atau jika kekuasaan legislatif

dicampur dengan kekuasaan yudikatif, maka tidak akan ada kebebasan. Secara lengkap **Montesquieu** (1993 : 45-46) menyatakan :

Bila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau dalam satu lembaga kehakiman, tidak mungkin ada kebebasan; karena bisa terjadi penangkapan-penangkapan ... Demikian pula, tidak akan ada kebebasan bilamana kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Seandainya kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan berada dalam pengawasan sewenang-wenang, karena kalau demikian hakim sekaligus sebagai legislator atau pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman itu digabungkan dengan kekuasaan pelaksana hukum, hakim dapat saja bertindak dengan kekerasan atau penindasan. Segala sesuatu akan berakhir seandainya orang atau lembaga yang sama, entah bangsawan entah rakyat jelata, menjalankan ketiga kekuasaan untuk memberlakukan hukum, menjalankan keputusan rakyat dan mengadili perkara perseorangan.

Meskipun ia setuju dengan kebebasan pada lembaga kekuasaan, namun ia tidak mengartikan kebebasan sebagai suatu kemerdekaan bagi setiap orang untuk berbuat sesukanya atau tanpa batas.

Kebebasan disini dimaksudkan untuk menunjukkan suatu suasana dimana orang merasa bahwa pribadi dan milik mereka aman. Dalam kaitan ini, rakyat memiliki kebebasan untuk melakukan apa saja yang dikehendaki sepanjang diperbolehkan atau diijinkan oleh hukum. Selanjutnya, dalam sistem hubungan antara negara dan masyarakat, kebebasan diberi makna sebagai hasil pengaturan politik yang melindungi masyarakat terhadap kecenderungan-kecenderungan penguasa untuk menindas, dan sebaliknya melindungi para penguasa tadi dari agresi masyarakat secara bersama. Jadi dapat dipahami bahwa meskipun dalam suatu negara hukum terkandung penggunaan paksaan atau penerapan sanksi, tetapi dampak yang ditimbulkannya pada para anggota masyarakat cukup berbeda apabila tujuan mereka adalah kebebasan, bukan penindasan (**Skhlar**, 1996 : 132-133).

Beranjak dari pemikiran ini, Montesquieu menandakan perlunya hukum sebagai salah satu instrumen negara atau pemerintah demokrasi. Dengan adanya hukum, pemerintah dapat melindungi warga negaranya, sekaligus dapat menjamin adanya permainan kepentingan dalam lingkup

yang luas diantara mereka yang memerintah. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa hukum (dalam hal ini adalah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya), merupakan alat yang berfungsi untuk membatasi kekuasaan dari suatu lembaga politik.

Adanya suatu hukum yang membatasi kekuasaan politik dalam suatu negara inilah yang pada prinsipnya disebut dengan istilah Negara Hukum (*rechtstaat*). Ide dasar dari negara hukum ini ialah bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu, dalam negara hukum tercakup empat tuntutan dasar, yaitu *pertama* tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; *kedua* tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara; *ketiga* legitimasi demokratis dimana proses pembentukan hukum harus mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat; dan *keempat* tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat (**Frans Magnis Suseno**, 1991 : 295-297).

Pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan negara / pemerintah ini didasari oleh falsafah **Lord Acton** yang menyatakan bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*).

Masih dalam konteks pembatasan kekuasaan -- khususnya di Indonesia -- ini, **Amir Santoso** mengemukakan ilustrasi menarik mengenai perlunya penciptaan mekanisme *Check and Balances* dalam sistem politik Indonesia. Menurut Santoso, DPR dan Mahkamah Agung perlu diberikan kekuasaan yang memadai untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif, sehingga dalam melaksanakan tugasnya, eksekutif dapat dicegah untuk tidak melampaui batas-batas wewenangnya atau mencoba melakukan akumulasi kekuasaan. Sebaliknya, agar lembaga legislatif dan yudikatif tidak *over acting* dalam melakukan pengawasan, maka pihak eksekutif perlu dilengkapi dengan seperangkat ketentuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan oleh DPR dan Mahkamah Agung. Dengan demikian, ketiga lembaga tersebut akan saling menjaga agar tidak saling melampaui batas wewenang masing-masing dan agar terpacu untuk melakukan tugasnya secara optimal (dalam **Munandar**, 1994 : 85).

Pada bagian lain, Santoso menjelaskan lebih lanjut bahwa salah satu tuntutan akan demokrasi adalah keinginan untuk melaksanakan pengawasan sosial (*social control*) atas eksekutif (dalam hal ini adalah birokrasi pemerintahan), termasuk keinginan untuk mempengaruhi kebijakan publik secara lebih luas dan lebih mendalam. Lebih jauh Santoso mengatakan :

Selama 25 tahun terakhir ini, beberapa analis politik berpendapat bahwa proses perumusan kebijakan dalam negara Orde Baru berada di tangan sedikit orang. Orang yang sedikit inilah yang merumuskan kebijakan pemerintah. Menurut mereka, lembaga-lembaga kemasyarakatan boleh dikatakan memiliki kecil saja pengaruhnya terhadap proses perumusan kebijakan tersebut. Atas dasar pendapat inilah mereka menyebut negara Orde Baru ini dengan berbagai nama, mulai dari Negara Birokrasi hingga Negara Korporatis. Dimasa depan ada kemungkinan proses perumusan dan penerapan kebijakan akan mengalami perubahan (**Munandar**, 1994 : 319).

Keinginan untuk melakukan pengawasan sosial dan untuk ikut mempengaruhi kebijakan publik, sebenarnya bersumber atau berakar dari konsep kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, **Frans Magnis Suseno** (1991) menyatakan bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan pada penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Karenanya, kekuasaan mesti hanya dilegitimasi oleh kehendak mereka yang dikuasai. Lebih jauh dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat bertumpu pada hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Dengan begitu, yang diperlukan bukan demokrasi total, melainkan kontrol demokratis yang efektif.

Suseno kemudian mengajukan tesis bahwa, kontrol masyarakat terhadap kekuasaan negara bersifat nyata, walaupun terbatas. Hal ini menjadi kian gamblang saat sistem demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan dalam pengambilan keputusan. Secara lebih konkrit, kontrol masyarakat terhadap tindakan administrasi negara, sesungguhnya merupakan hak personal sebagai mahluk sosial. Dengan begitu, apapun yang dilakukan oleh pemerintah diamati secara ketat oleh masyarakat, melalui media massa, lembaga perwakilan, atau saluran-saluran lainnya. Sehingga, persoalannya berada pada derajat mengoptimalkan kontrol sosial tersebut, serta bagaimana hal itu dijadikan *in-put* agar segala produk dan perilaku pemerintah menjadi bertambah matang dan punya komitmen yang kuat terhadap kepentingan

rakyatnya. Dengan kata lain, pemberdayaan kontrol sosial adalah juga merupakan implementasi kedaulatan rakyat.

E. Negara Hukum

Keempat tuntutan sebagaimana dikemukakan Suseno tersebut diatas, pada dasarnya merupakan ciri-ciri umum dari negara hukum. Akan tetapi dalam implementasinya di tiap-tiap negara bisa berbeda-beda. Sebagai contoh, pada negara-negara Eropa Kontinental (Belanda, Jerman, Perancis) yang menganut konsep *rechtstaat*, unsur-unsur negara hukum meliputi pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, serta adanya peradilan administratif. Sementara pada negara-negara Anglo Saxon (Inggris, Amerika, Kanada) yang menerapkan konsep *rule of law*, unsur-unsur negara hukum meliputi adanya konstitusi yang bersumber pada HAM, persamaan menurut hukum bagi semua orang (*equality before the law*), serta hukum mengatasi segalanya (*legal supremacy*) (Djiwandono, 1996 : 39).

Dari kedua konsep tersebut, Soeseno (1995 : 58-59) mengemukakan 5 (lima) ciri pokok negara hukum sebagai berikut :

1. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebuah undang-undang dasar.
2. Undang-undang dasar menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting, karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sarana penindasan. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk, melalui undang-undang, melegalisasikan perbuatan yang sebenarnya tidak adil atau tercela.
3. Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku.
4. Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Negara hukum sendiri memiliki hubungan yang erat dengan negara demokrasi, yaitu bahwa negara hukum merupakan salah satu dari lima gugus

ciri hakiki negara demokratis. Empat ciri negara demokratis lainnya berdasarkan deklarasi *International Commission of Jurist Conference* di Bangkok tahun 1965 adalah pemerintah dibawah kontrol nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas, serta adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis (Soeseno, 1995 : 58). Masih dalam pembahasan yang sama, **Pakpahan** (1996 : 49-50) menambahkan syarat lain bagi eksistensi negara demokrasi yaitu adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and partial tribunals*), terjaminnya kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat/berorganisasi, serta terselenggaranya pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa suatu negara hukum belum tentu merupakan negara demokrasi, karena masih harus dipenuhi syarat-syarat lainnya. Sebaliknya, negara demokrasi yang tidak berdasarkan atas hukum, bukanlah negara demokrasi yang sesungguhnya. Tetapi paling tidak, sebagaimana ungkapan **Lobkowitz** yang dikutip Soeseno, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Ini berarti pula bahwa hukum sebagai alat pembatas kekuasaan, pada akhirnya harus mampu memperlebar jalan menuju proses demokratisasi (pemberdayaan demos) melalui peningkatan partisipasi efektif masyarakat, kontrol terhadap agenda publik, persamaan kedudukan dalam pemilu dan pengambilan keputusan, persamaan kedudukan dalam hukum dan kehidupan politik, pemerataan kepemilikan dan hasil, kebebasan berkumpul, pelayanan publik dan jaminan sosial, kebebasan berusaha, serta jaminan rasa aman (**Arfani**, 1996 : 3-24).

DEMOKRASI

ETIMOLOGIS

- *Demos* (Rakyat), Dan *Kratos* Atau *Kratein* (Kekuasaan).
- Demokrasi Berarti “Rakyat Berkuasa” Atau *Government Or Rule By The People*.

ALIRAN

- **Demokrasi Konstitusional** : mencita-citakan suatu pemerintah yang terbatas kekuasaannya atau suatu negara hukum (*rechtstaat*) yang tunduk kepada aturan hukum (*rule of law*)
- **Demokrasi Komunis** : mencita-citakan suatu pemerintah yang tidak demokratis bahkan sering bersifat totaliter.

INTI GAGASAN :

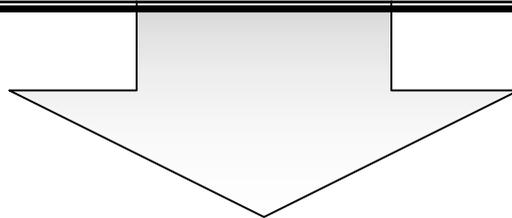
Menciptakan Keseimbangan Dalam Interaksi Sosial Politik
(Antara Pemerintah Dengan Masyarakat, Antara Eksekutif Dengan Legislatif, Atau Antara Kepentingan Sosial Ekonomi Dengan Kepentingan Politik).

UPAYA MEMBATASI KEKUASAAN YANG DIPEGANG / DIJALANKAN PEMERINTAH.

Demokrasi di Indonesia

MASA DEMOKRASI PARLEMENTER

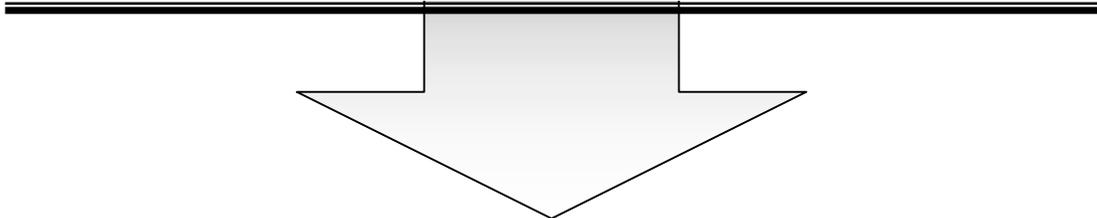
(1945 / PROKLAMASI KEMERDEKAAN – 1959 / DEKRIT PRESIDEN)



- Menonjolnya Peranan Parlemen Dan Partai Politik
- Tanggungjawab Politik Terletak Pada Perdana Menteri
- Presiden Sebagai Kepala Negara Lebih Berperan Simbolis Yang Bersifat Seremonial
- Tidak Mampu Membina Kekuatan Politik Secara Konstruktif Dan Integral, Sehingga Banyak Terjadi Upaya / Gerakan Separatis
- Tidak Dapat Mewujudkan Konstitusi Yang Permanen
- Ditandai Dengan Pergantian Kabinet Dalam Waktu Yang Relatif Pendek

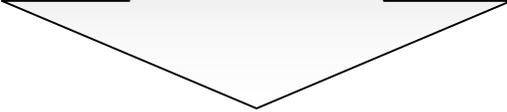


MASA DEMOKRASI TERPIMPIN (1959 – 1965)



- 
- Dicitrakan Oleh Dominasi Presiden, Pembatasan Peranan Partai Politik, Perkembangan Pengaruh Komunis, Serta Meluasnya Peranan ABRI Sebagai Unsur Sosial Politik
 - Ketetapan MPRS No.III/1963 Yang Mengangkat Ir. Soekarno Sebagai Presiden Seumur Hidup
 - Presiden Membubarkan DPRD Yang Tidak Menyetujui APBN Yang Diajukan kepadanya
 - Pimpinan DPR Juga Dijadikan Sebagai Menteri, Sehingga Fungsinya Sebagai Alat Kontrol Eksekutif Makin Melemah
- 

MASA DEMOKRASI PANCASILA (1966 – sekarang)



1. Ditandai Oleh Niat Dan Semangat Untuk Melaksanakan Pancasila Dan UUD 1945 Secara Murni Dan Konsekuen, Serta Untuk Menghindarkan Berbagai Instabilitas Di Bidang Politik Dan Ekonomi.
2. Terdapat Fenomena Sebagai Berikut :
 - DPR Diberi Fungsi Kontrol, Namun Mekanisme *Recall* (Penggantian Antar Waktu) Masih Dipertahankan.
 - Pimpinan DPR Tidak Lagi Diberi Jabatan Menteri, Namun Merupakan Tokoh-Tokoh “Partai” Tertentu Yang Menjadi “Kendaraan Politik” Bagi Presiden, Khususnya Dalam Setiap Pelaksanaan Pemilu.
 - Ketetapan MPRS No.III/1963 Dibatalkan, Namun Tidak Ada Kejelasan / Ketegasan Terhadap Pasal 6 UUD 1945 Tentang Istilah “... Dan Sesudahnya Dapat Dipilih Kembali”.
 - Penghargaan Terhadap HAM Dan Kekebasan Berpendapat Ditingkatkan, Namun Diterapkan Regulasi Politik Dengan Mengurangi Jumlah Partai Menjadi Hanya 2 Papol (PPP Dan PDI), Sementara Golkar Merasa Bukan Papol.
 - Faktor Stabilitas Dan Keamanan Diprioritaskan, Namun Mengurangi Ruang Gerak Masyarakat Sipil Yang Tergusur Oleh Peran Sosial Politik ABRI.
 - Prinsip Trias Politika Ditegakkan, Namun Presiden Mempunyai Determinasi Yang Amat Kuat Dalam / Pengangkatan Jabatan Politis.

KEKUASAAN

1. Kemampuan Seseorang Atau Sekelompok Manusia Untuk Mempengaruhi Tingkah Laku Seseorang Atau Kelompok Lain Sedemikian Rupa Sehingga Tingkah Laku Itu Sesuai Dengan Keinginan Dan Tujuan Dari Orang Yang Memiliki Kekuasaan (**Budiarjo**)
2. Kemampuan Untuk Melaksanakan Kemauan Sendiri Sekalipun Mengalami Perlawanan, Dan Apapun Dasar Kemauan Ini (**Max Weber**, *Wirtschaft und Gessellschaft*, 1992).
3. Kemungkinan Untuk Membatasi Alternatif Bertindak Dari Seseorang Atau Suatu Kelompok Sesuai Dengan Tujuan Dari Pihak Pertama (**van Doorn**, *Sociologische Begrippen en Problemen rond het Verschijnsel Macht*, 1957).
4. Kemampuan Dari Pelaku Untuk Menetapkan Secara Mutlak Mengubah (Seluruhnya Atau Sebagian) Alternatif Bertindak Atau Memilih, Yang Tersedia Bagi Pelaku-Pelaku Lain (**Mokken**, *Power and Influence as Political Phenomena*, 1976).

SERINGKALI TIDAK DISERTAI DENGAN KEWIBAWAAN, SEHINGGA TINGKAT KETAATAN DAN KEPATUHAN SESEORANG SERING TIDAK DILANDASI OLEH KESADARAN SECARA SUKA RELA MELAINKAN KARENA PEMAKSAAN OLEH INSTRUMEN ATAU ALAT KEKUASAAN.

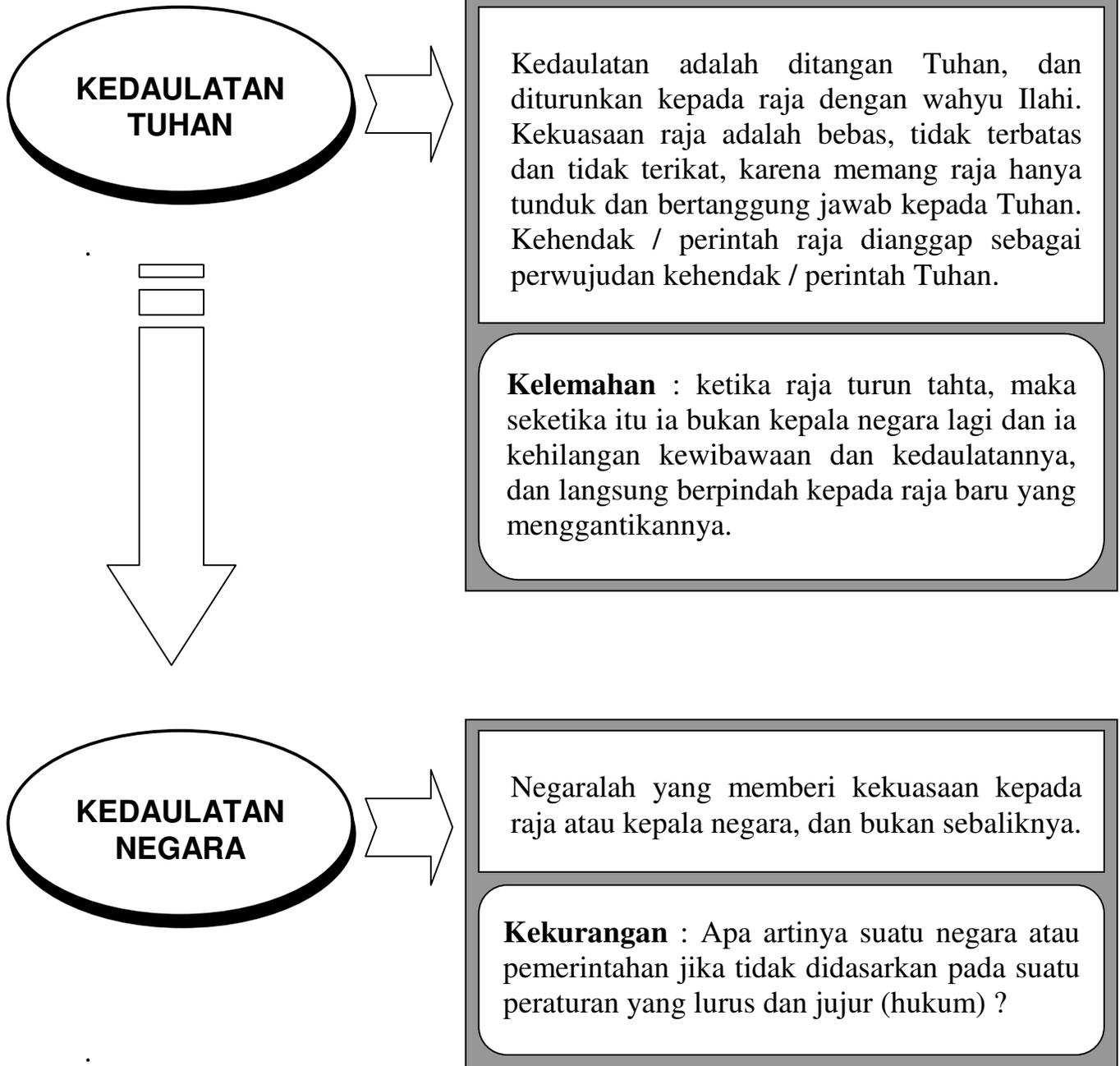
OTORITAS ATAU WEWENANG

1. Robert Bierstedt : **kekuasaan yang dilembagakan** (*institutionalized power*)
2. Laswell dan Kaplan : **kekuasaan formal** (*formal power*)

LEGITIMASI ATAU KEABSAHAN

1. keyakinan anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati.
2. *the conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime* (**David Easton**, *System Analysis of Political Life*, 1965).
3. *the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most appropriate for the society* (**Seymour Martin Lipset**, *Political Man : The Social Basis of Politics*, 1969).

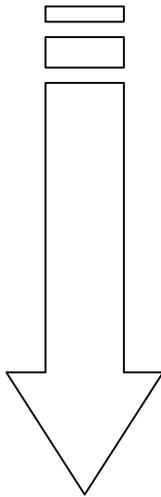
Sumber Kekuasaan





Hukum memberi kekuasaan kepada raja atau kepala negara. Hukum sendiri menurut **Krabbe** dan **Duguit** terjadi dari rasa keadilan (*rechtsgefuhl*) atau keinsyafan keadilan (*rechtsbewustzijn*) yang hidup pada sanubari rakyat. Dan hukum itu sendiri – menurut **von Savigny** – tidak dibuat oleh manusia, melainkan ditemukan dan dirumuskan oleh para ahli hukum dari ketentuan yang sudah lama berkembang bersama dengan perkembangan hidup rakyat.

Kelemahan : meskipun telah muncul gagasan mengenai pembatasan kekuasaan oleh hukum, namun peran rakyat sebagai inti dari suatu negara belum begitu menonjol.



Jacques Rousseau dan **John Locke** menyatakan bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan yang tertinggi, kemudian menyerahkan kepercayaan dalam bentuk kekuasaan pemerintahan kepada seseorang atau sekelompok orang dalam jangka waktu tertentu, tetapi kedaulatan itu sendiri tidak ikut diserahkan. Namun, rakyat harus mematuhi aturan-aturan dan perintah si penguasa segera setelah terjadinya penyerahan kekuasaan tersebut.

Cara Memperoleh Kekuasaan

LEGITIMATE POWER

Pengangkatan Dan Atau Pemilihan

COERSIVE POWER

Cara Kekerasan, Bahkan Mungkin Bersifat Perebutan Kekuasaan Yang Bersifat Inkonstitusional

EXPERT POWER

Keahlian Seseorang Dalam Memangku Jabatan Tertentu.

REWARD POWER

Suatu Pemberian, Dimana Orang Atau Kelompok Yang Taat Kepada Orang Atau Kelompok Lain Mengharapkan Atau Termotivasi Oleh Sejumlah Uang Pembayaran (Misal: Gaji)

REVERENT POWER

Daya Tarik Seseorang, Baik Aspek Wajah, Postur Tubuh, Penampilan Atau Sikap Seseorang

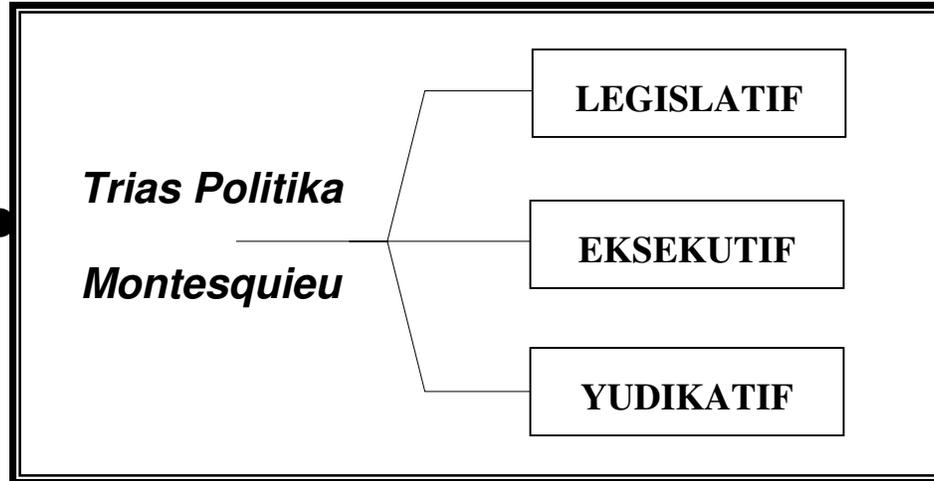
INFORMATION POWER

Penguasaan Terhadap Akses Informasi, Terutama Dalam Era Teknologi Komunikasi Modern Seperti Sekarang

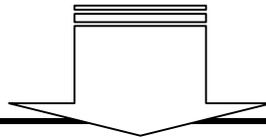
CONNECTION POWER

Hubungan (*Relation*) Yang Luas, Baik Dalam Bidang Politik Maupun Perekonomian

Pembatasan kekuasaan



- MENJAMIN ADANYA KEBEBASAN DARI MASING-MASING KEKUASAAN / MENGHINDARI TERJADINYA INTERAKSI ATAU CAMPUR TANGAN DARI KEKUASAAN YANG SATU TERHADAP KEKUASAAN YANG LAINNYA.
- MANUSIA YANG MEMPUNYAI KEKUASAAN CENDERUNG UNTUK MENYALAHGUNAKAN KEKUASAAN ITU, TETAPI MANUSIA YANG MEMPUNYAI KEKUASAAN TAK TERBATAS PASTI AKAN MENYALAHGUNAKANNYA (*POWER TENDS TO CORRUPT, BUT ABSOLUTE POWER CORRUPT ABSOLUTELY*).



PERLUNYA HUKUM SEBAGAI INSTRUMEN NEGARA ATAU PEMERINTAH DEMOKRASI. DENGAN KATA LAIN, HUKUM MERUPAKAN ALAT YANG BERFUNGSI UNTUK MEMBATASI KEKUASAAN SUATU LEMBAGA POLITIK. INILAH YANG PADA PRINSIPNYA DISEBUT DENGAN ISTILAH NEGARA HUKUM (*RECHTSTAAT*)

PEMBAGIAN / PEMISAHAN KEKUASAAN NEGARA

Munculnya gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*division of power*) dilatarbelakangi oleh adanya absolutisme (monarki absolut) di Eropa abad pertengahan yang mengarah kepada polarisasi rakyat dengan penguasa yang bertindak sewenang-wenang. Oleh karena itu, agar terdapat proses demokratisasi dan saling kontrol antar lembaga negara sekaligus mengakomodir kepentingan masyarakat, kekuasaan negara perlu dipisahkan kedalam berbagai organ.

Dalam kaitan ini, **John Locke** melalui bukunya *Two Treaties of Government* memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga macam, yaitu :

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

Sementara **Montesquieu** dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748) memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga macam, yaitu :

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
3. Kekuasaan Yudikatif (mengadili kalau terjadi pelanggaran terhadap undang-undang tersebut).

Pemisahan kekuasaan menjadi tiga pusat kekuasaan tadi, oleh **Emmanuel Kant** diberi nama **Trias Politika** (Tri = *tiga* ; As = *poros* ; Politika = *kekuasaan*).

Pertanyaannya : Apakah kita menganut Trias Politika ?

- Kekuasaan Negara di Indonesia dibagi kedalam 6 lembaga tinggi / tertinggi negara
- Antar lembaga tinggi / tertinggi negara tersebut terdapat hubungan, kerjasama dan koordinasi satu sama lain (konsep *Division of Power*), sedangkan menurut Trias Politika, antara kekuasaan yang satu dengan yang lain terpisah secara tegas (konsep *Separation of Power*)

Jadi :

Indonesia tidak menganut secara murni ajaran Trias Politika



RECHTSTAAT	RULE OF LAW
Jaminan Hak-Hak Asasi Manusia	Supremasi Aturan Hukum (<i>supremacy of law</i>) Dan Tidak Ada Kekuasaan Yang Sewenang-Wenang (<i>absence of arbitrary power</i>)
Pemisahan Atau Pembagian Kekuasaan	
Pemerintahan Berdasarkan Peraturan	Kedudukan Yang Sama Di Depan Hukum (<i>equality before the law</i>)
Peradilan Administrasi Dalam Perselisihan	Jaminan Hak-Hak Asasi Manusia

BAB IV

KONSTITUSI / UNDANG-UNDANG DASAR

A. Pengertian Konstitusi dan UUD

Konstitusi atau UUD pada hakekatnya adalah : suatu dokumen hukum yang mengandung aturan dan ketentuan pokok mengenai ketatanegaraan suatu negara yang bersifat luhur dan kekal, yang perubahannya hanya dapat dilakukan dengan prosedur yang berat dibandingkan dengan pembentukan atau perubahan peraturan perundangan lainnya.

Kata UUD berasal dari bahasa Belanda *Grondwet* (grond = dasar ; wet = undang-undang), atau bahasa Jerman *Grundgesetz* (Grund = dasar ; gesetz = undang-undang), yang sama-sama menunjuk naskah tertulis. Sedangkan konstitusi merupakan keseluruhan peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis, namun memiliki kekuatan mengikat. Dengan kata lain, UUD adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi.

Isi dari setiap UUD, biasanya meliputi 4 aspek sebagai berikut :

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.
2. Pengakuan atau jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.
3. Prosedur mengubah UUD tersebut.
4. Larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD tersebut.

Dengan memuat ketentuan tentang keempat hal diatas, maka pada suatu UUD sebenarnya melekat fungsi-fungsi tertentu, yakni :

1. Mengatur dasar-dasar dari sistem pemerintahan.
2. Membatasi kekuasaan pemerintah
3. Menetapkan pembagian kekuasaan di antara beberapa lembaga kenegaraan.

Fungsi dari UUD tersebut dapat dikategorikan menjadi 2 kelompok, yaitu :

1. Ditinjau dari tujuannya, yakni untuk menjamin hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa, sekaligus terselenggaranya kepentingan / kesejahteraan masyarakat.
2. Ditinjau dari penyelenggaraan pemerintahan, yakni untuk menjadi landasan struktural dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan menurut sistem tertentu.

B. Alasan Timbulnya UUD

Menurut Bryce sebagaimana dikutip oleh CF. Strong, terdapat 4 motif tentang sebab-sebab timbulnya UUD, yaitu :

1. Adanya keinginan dari warga negara untuk menjamin hak-hak mereka, sekaligus membatasi tindakan-tindakan dari penguasa.
2. Keinginan dan harapan dari pihak manapun untuk menjamin rakyatnya dengan jalan menentukan bentuk ketatanegaraan yang semula tidak jelas dalam bentuk tertentu.
3. Keinginan pembentuk negara yang baru untuk menjamin adanya cara penyelenggaraan negara yang pasti dan dapat membahagiakan rakyatnya.
4. Keinginan untuk menjamin kerjasama yang efektif dengan beberapa negara yang semula berdiri sendiri dan nantinya akan menjadi negara bagian, dengan negara federal sebagai bentuk kerjasama.

C. Pergantian dan Perubahan UUD

Salah satu ciri dari suatu konstitusi adalah *luhur dan kekal*. Mengenai sifat *kekal* ini, dikandung maksud bahwa konstitusi *tidak dimaksudkan untuk dirubah atau diganti*. Hal ini tidak berarti bahwa konstitusi bersifat abadi (*immortal*), namun perlu dirumuskan secara fleksibel sehingga mampu mengantisipasi perubahan lingkungan kenegaraan dan kemasyarakatan. Dengan kata lain, konstitusi dapat dirubah namun dengan prosedur dan persyaratan yang jauh lebih berat dibanding perubahan berbagai bentuk peraturan perundangan lainnya.

Dalam kaitan ini perlu dibedakan antara pengertian *perubahan* dengan *pergantian*. *Pergantian* adalah mengganti seluruh aspek konstitusional yang ada sehingga terjadi identitas yang baru. Aspek-aspek yang diubah bukan

hanya meliputi dimensi pemerintahan (*executive pouvoir*) saja, namun juga menyangkut dasar negara dan lembaga-lembaga politik yang ada. Oleh karena itu, pergantian konstitusi akan mengakibatkan pergantian negara ; dan sebaliknya, pergantian dasar, sistem dan bentuk negara membutuhkan pergantian terhadap konstitusi yang lama.

Sedangkan *perubahan* hanya merupakan penyempurnaan atau penyesuaian-penyempurnaan beberapa pasal secara gradual atau inkremental, baik berupa penambahan, pengurangan maupun perubahan redaksional. Perubahan konstitusi ini biasanya tidak dilakukan terhadap doktrin-doktrin tentang dasar negara, sistem dan bentuk negara, serta tujuan nasional. Perubahan terhadap konstitusi tidak akan menyebabkan terjadinya perubahan ketatanegaraan. Dalam kaitan ini, CF. Strong (*Modern Political Constitution*, 1960) mengemukakan adanya empat cara perubahan konstitusi / UUD sebagai berikut :

1. Perubahan diserahkan kepada *legislature* (badan pembuat UU), dengan syarat-syarat tertentu yang berat. Cara pertama ini dapat ditempuh dengan beberapa mekanisme, antara lain :
 - a. Penetapan *quorum* (sistem mayoritas) tertentu.
 - b. Membubarkan badan perwakilan terlebih dahulu, kemudian mengadakan pemilihan umum untuk memilih anggota badan perwakilan yang baru.
 - c. Diserahkan kepada badan pembentuk UU dengan persetujuan dari mayoritas anggota kamar-kamar pada lembaga perwakilan.
2. Perubahan diserahkan langsung kepada rakyat dengan jalan *referendum*. Artinya, perubahan UUD harus dilakukan melalui pemungutan suara dari rakyat (*plebiscite*).
3. Perubahan diserahkan kepada keputusan sebagian terbesar dari negara-negara bagian dalam suatu negara yang bersusun federal.
4. Perubahan diserahkan kepada suatu badan yang secara khusus dibentuk untuk itu, misalnya berupa badan ad hoc, *special conventions*, dan sebagainya.

D. Kebutuhan Terhadap Reformasi Konstitusional

Pada awalnya, penyusunan konstitusi negara RI yaitu UUD 1945 (khususnya bagian Batang Tubuh) dimaksudkan untuk waktu sementara

sebagai persyaratan yuridis formal pembentukan suatu negara. Hal ini disebabkan karena kelembagaan politik saat itu belum terbentuk secara mapan, sehingga fungsi konstitutif dijalankan sementara oleh PPKI. Oleh karena itu, segera setelah pernyataan kemerdekaan perlu segera dilakukan pembentukan MPRS, yang bertugas merumuskan konstitusi. Namun karena situasi politik yang tidak menentu, UUD 1945 kemudian berubah seiring dengan terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari Negara Kesatuan menjadi Negara Serikat, serta sistem presidensiil menjadi sistem parlementer. Meskipun demikian, baik Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 sesungguhnya juga dimaksudkan untuk sementara waktu, sehingga harus disusul dengan penyusunan konstitusi yang definitif.

Mengingat sifat sementara dari UUD 1945 tersebut, maka dapat dimaklumi jika substansi yang terkandung didalamnya belum mampu mengakomodasikan seluruh permasalahan dalam berbagai bidang secara memadai. Untuk itu, kepada UUD 1945 ini dilekatkan sifat singkat dan supel, dengan harapan selalu mampu menyesuaikan dengan dinamika kehidupan bangsa dan negara.

Sifat singkat dan supel tersebut selama kurun waktu 30 tahunan dapat mengikuti perkembangan berkat adanya penafsiran-penafsiran politis maupun yuridis secara resmi dari pemerintah. Namun dalam perkembangan selanjutnya, kekaburan redaksional dari pasal-pasal UUD 1945 justru dianggap sebagai “pasal karet” yang dengan mudah diinterpretasikan secara manipulatif oleh penguasa untuk kepentingan politiknya. Beberapa penafsiran yang dianggap manipulatif disini antara lain adalah :

- a. Pasal 2 tentang Sidang Umum MPR, pernyataan “bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun” diinterpretasikan sebagai satu kali dalam lima tahun, sehingga Presiden mempertanggungjawabkan mandatnya bukan kepada MPR yang memberi mandat, melainkan kepada MPR baru yang susunannya terdiri dari para anggota DPR baru hasil Pemilu.
- b. Pasal 7 tentang masa bakti Presiden, pernyataan tentang “.... dan sesudahnya dapat dipilih kembali” diinterpretasikan sebagai dapat dipilih berulang kali, sehingga lama kelamaan akan melahirkan kultus individu kepada pejabat Presiden yang berkuasa dalam periode yang cukup lama.
- c. Pasal 17 tentang “Menteri Negara memimpin departemen pemerintahan” diinterpretasikan sebagai hak prerogatif Presiden untuk mengangkat baik

Menteri Negara maupun Menteri yang memimpin Departemen, bahkan meluas lagi ada Menteri Muda, Menteri Khusus, dan Menteri Koordinator. Sementara disisi lain, tidak ada kriteria yang jelas tentang penetapan dan atau pembentukan berbagai macam kementerian tersebut.

- d. Pasal 28 tentang “kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat secara lisan maupun tulisan” dipersepsikan secara lain oleh Perpu Nomor 2 tahun 1999 yang membatasi jumlah orang yang ingin menyampaikan aspirasi secara terbuka maksimal 100 orang dan harus mengajukan ijin paling lambat 3 hari sebelumnya.

Disamping adanya pasal-pasal karet tersebut, UUD 1945 juga tidak memuat beberapa substansi yang cukup mendasar, misalnya tentang :

- a. Hak-hak dasar atau hak asasi manusia, selain yang telah diatur dalam pasal 27, 28, 29, 30, 31, 33 dan 34.
- b. Pertanggungjawaban Pimpinan Lembaga Tinggi Negara seperti DPR, MA, DPA serta BPK.
- c. Kemungkinan untuk membubarkan, membentuk baru, menggabung atau memecah suatu Lembaga Tinggi Negara.
- d. Sistem perubahan UUD 1945, apakah dengan cara amandemen (merubah pasal-pasal tertentu dan dijadikan lampiran), ataukah perubahan secara total.

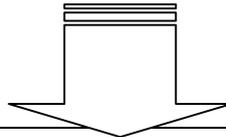
Mengingat hal tersebut diatas, maka ketentuan-ketentuan hukum yang terdapat dalam UUD 1945 perlu didefinisikan kembali. Mitos-mitos lama yang menempatkan konstitusi negara pada posisi sakral dan tabu untuk diubah, perlu dipertimbangkan lagi. Selain itu, perumusan kalimat hendaknya sejelas mungkin agar tidak menimbulkan penafsiran ganda atau salah penafsiran.

Berikut ini adalah perubahan pertama yang diberlakukan terhadap UUD 1945, yang merupakan wujud konkrit dari upaya reformasi pemerintahan pada umumnya dan reformasi konstitusional pada khususnya.

KONSTITUSI

Pengertian / Ciri

- ↳ DOKUMEN HUKUM
- ↳ TERTULIS MAUPUN TIDAK TERTULIS
- ↳ MENGANDUNG ATURAN DAN KETENTUAN POKOK MENGENAI KETATANEGARAAN
- ↳ MEMILIKI KEKUATAN MENGIKAT
- ↳ BERSIFAT LUHUR DAN KEKAL
- ↳ PROSEDUR BERAT UNTUK MERUBAHNYA



ISI

- ORGANISASI NEGARA, MISALNYA PEMBAGIAN KEKUASAAN ANTARA BADAN LEGISLATIF, EKSEKUTIF DAN YUDIKATIF.
- PENGAKUAN ATAU JAMINAN TERHADAP HAK-HAK ASASI MANUSIA.
- PROSEDUR MENGUBAH UUD TERSEBUT.
- LARANGAN UNTUK MENGUBAH SIFAT TERTENTU DARI UUD TERSEBUT.

KONSTITUSI

FUNGSI

- ↳ DITINJAU DARI **TUJUANNYA**, UNTUK MENJAMIN HAK WARGA NEGARA DARI TINDAKAN SEWENANG-WENANG PENGUASA DEMI TERSELENGGARANYA KEPENTINGAN / KESEJAHTERAAN MASYARAKAT.
- ↳ DITINJAU DARI **PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**, UNTUK MENJADI LANDASAN STRUKTURAL DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Alasan Pembentukan

- KEINGINAN DARI **WARGA NEGARA** UNTUK MENJAMIN HAK-HAK MEREKA DAN MEMBATASI TINDAKAN PENGUASA.
- KEINGINAN DARI **PIHAK MANAPUN** UNTUK MENJAMIN RAKYATNYA DENGAN JALAN MENENTUKAN BENTUK KETATANEGARAAN YANG SEMULA TIDAK JELAS DALAM BENTUK TERTENTU.
- KEINGINAN **PEMBENTUK NEGARA** UNTUK MENJAMIN ADANYA CARA PENYELENGGARAAN NEGARA YANG PASTI DAN DAPAT MEMBAHAGIAKAN RAKYATNYA.
- KEINGINAN UNTUK MENJAMIN KERJASAMA YANG EFEKTIF DENGAN BEBERAPA NEGARA YANG SEMULA BERDIRI SENDIRI DAN NANTINYA AKAN MENJADI NEGARA BAGIAN, DENGAN NEGARA FEDERAL SEBAGAI BENTUK KERJASAMA.

Sejarah UUD 1945

UUD 1945 DIMAKSUDKAN UNTUK WAKTU **SEMENTARA** SEBAGAI PERSYARATAN **YURIDIS FORMAL** PEMBENTUKAN SUATU NEGARA.



KELEMBAGAAN POLITIK SAAT ITU BELUM TERBENTUK SECARA MAPAN, SEHINGGA **FUNGSI KONSTITUTIF** DIJALANKAN SEMENTARA OLEH **PPKI**.



PERNYATAAN **KEMERDEKAAN** PERLU SEGERA DILAKUKAN PEMBENTUKAN **MPRS**, YANG BERTUGAS MERUMUSKAN **KONSTITUSI**.



KARENA SITUASI POLITIK YANG TIDAK MENENTU, UUD 1945 KEMUDIAN **BERUBAH** SEIRING DENGAN TERJADINYA PERUBAHAN SISTEM PEMERINTAHAN.



KONSTITUSI RIS MAUPUN UUDS 1950 SESUNGGUHNYA JUGA DIMAKSUDKAN UNTUK **SEMENTARA** WAKTU, SEHINGGA HARUS DISUSUL DENGAN PENYUSUNAN KONSTITUSI YANG **DEFINITIF**.



KARENA BERSIFAT SEMENTARA, SUBSTANSI YANG TERKANDUNG DALAM UUD 1945 **BELUM MAMPU** MENGAKOMODASIKAN SELURUH PERMASALAHAN DALAM BERBAGAI BIDANG.



UNTUK ITU, KEPADA UUD 1945 INI DILEKATKAN SIFAT **SINGKAT DAN SUPEL**, DENGAN HARAPAN SELALU MAMPU MENYESUAIKAN DENGAN DINAMIKA KONTEMPORER.



SIFAT SINGKAT DAN SUPEL TERSEBUT DALAM PERKEMBANGAN SELANJUTNYA JISTRU DIANGGAP SEBAGAI **PASAL KARET** YANG DENGAN MUDAH DIINTERPRETASIKAN SECARA MANIPULATIF OLEH PENGUASA UNTUK KEPENTINGAN POLITIKNYA.

BAB V

PERILAKU PEMILIH DALAM KAMPANYE

Studi tentang Perilaku Pemilih (*Voting Behavior / Electoral Behavior*) mengandung pengertian sebagai suatu studi yang menggeluti kebiasaan kecenderungan pilihan rakyat dalam Pemilu, dan latar belakang kenapa mereka melakukan pilihan itu (**Jack C. Plano**, 1985 : 280). Sementara menurut **Ramlan Surbakti** (1992 : 145), keikutsertaan warga negara dalam Pemilu merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yakni apakah memilih atau tidak memilih dalam Pemilu ; dan kalau memutuskan memilih, apakah memilih partai / kandidat X atau partai / kandidat Y.

Hal ini dinyatakan pula oleh **Angus Campbell** (1980 : 19) bahwa "*If we are interested in voting behavior, it is likely that we wish to account for variation in at least two classes of events. We want to predict whether a given individual is going to vote, and which candidate he will choose*" (jika kita tertarik dengan perilaku pemilih, sesungguhnya kita ingin memperhitungkan variasi dari dua jenis peristiwa. Kita ingin meramalkan apakah individu cenderung memilih, dan kandidat mana yang akan dipilih).

Sementara itu menurut **Bone and Ranney** (1971 : 2-3), perilaku pemilih biasanya digambarkan dalam dua dimensi, yaitu dimensi preferensi dan dimensi aktivitas. Dimensi preferensi (*preference*) digunakan untuk menggambarkan sikap / dukungan pemilih terhadap suatu partai politik tertentu, terhadap isu-isu yang dilontarkan oleh partai, dan terhadap calon-calon (kandidat) yang diajukan oleh partai tersebut. Sedangkan dimensi aktivitas (*activity*) digunakan untuk menggambarkan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh pemilih di dalam kampanye dan pemberian suara (*voting*).

Dalam kaitan dengan perilaku pemilih ini, menurut **Afan Gaffar** (1992 : 4) dan **Angus Campbell** (1980 : 18) terdapat dua model atau pendekatan yang populer, yakni pendekatan sosiologis (*sociological approach*) dan pendekatan psikologis (*psychological approach*).

1. Model atau pendekatan sosiologis dikenal sebagai mazhab Columbia (dikembangkan di Universitas Columbia) menekankan bahwa kecenderungan pilihan yang diberikan oleh pemilih terhadap partai atau kandidat tertentu di pengaruhi oleh latar belakang sosiologis dan

karakteristik sosial ekonomi, kelas, agama, etnis, ras, pekerjaan, pendidikan, dan konteks sosiologis lainnya. Hal ini sesuai pula dengan pernyataan **Ramlan Surbakti** (1992 : 145) bahwa : "pendekatan sosiologis cenderung menempatkan kegiatan memilih dalam kaitan dengan konteks sosial. Konkretnya, pilihan seseorang dalam pemilu dipengaruhi oleh latar belakang demografi dan sosial ekonomi seperti jenis kelamin, tempat tinggal (kota-desa), pekerjaan, pendidikan, kelas, pendapatan dan agama".

2. Model atau pendekatan psikologis dikembangkan oleh Survey Research Center, Universitas Michigan, yang salah satu ajarannya adalah Identifikasi Partai (*party identification*). Pendekatan ini menekankan kajiannya pada sikap atau perilaku (*attitude*) pemilih, bagaimana sikap itu dibentuk, keterkaitannya dengan proses sosialisasi, serta peranan agen-agen seperti keluarga / orang tua, sekolah / lembaga pendidikan, media massa dan sebagainya.

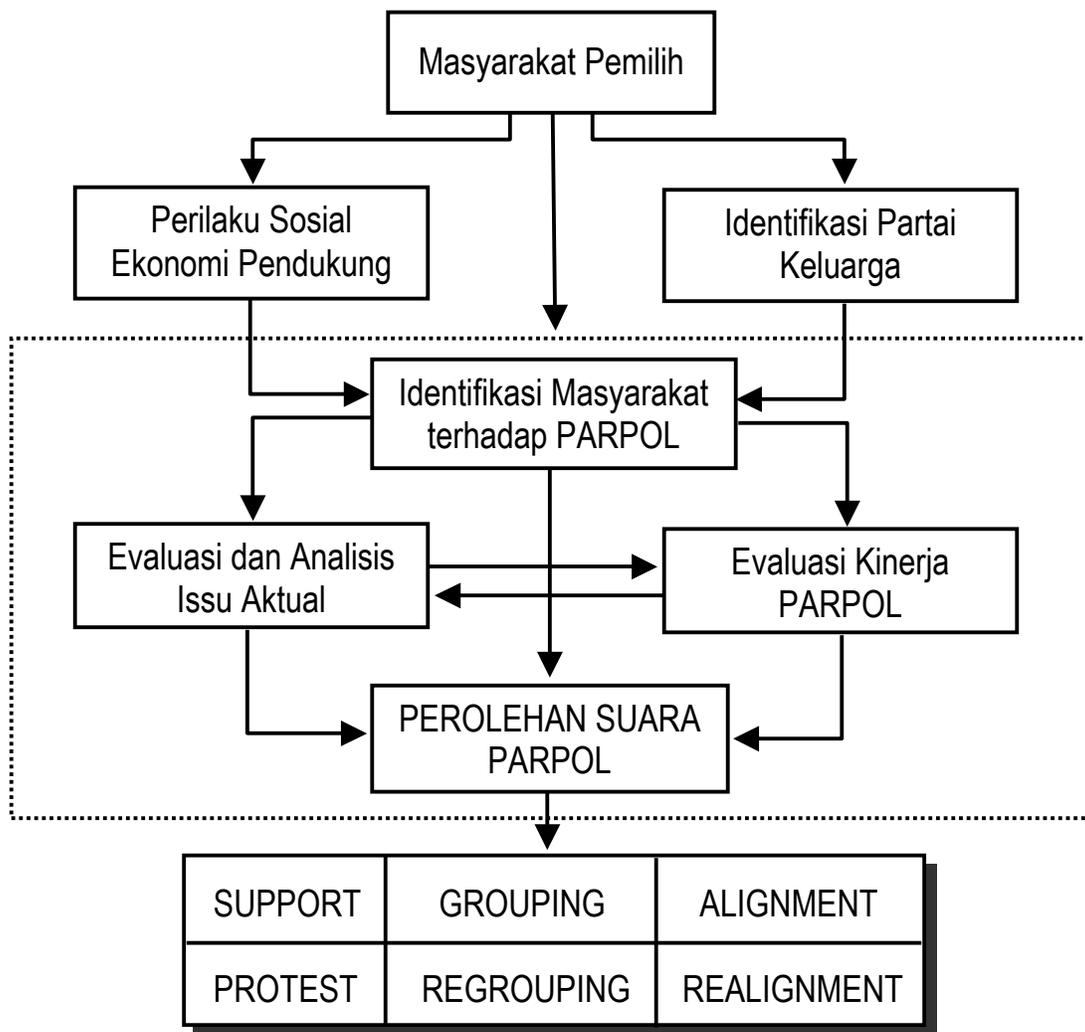
Disamping kedua pendekatan diatas, menurut **Ramlan Surbakti** (1992 : 145) masih terdapat tiga model pendekatan lainnya, yaitu :

1. **Pendekatan Struktural**, melihat kegiatan memilih sebagai produk dari konteks struktur yang lebih luas, seperti struktur sosial, sistem pemilihan umum, permasalahan dan program yang ditonjolkan oleh setiap partai. Struktur sosial yang menjadi sumber kemajemukan politik dapat berupa kelas sosial atau perbedaan-perbedaan antara majikan dengan pekerja, agama, perbedaan kota dan desa, serta perbedaan bahasan dan nasionalisme. Karena perbedaan struktur sosial tersebut, maka jumlah partai, basis sosial, dan program partai yang ditonjolkan, akan berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain.
2. **Pendekatan Ekologis**, menekankan kajian pada unit teritorial, sehingga pendekatan ini hanya relevan jika dalam suatu teritorial terdapat perbedaan karakteristik pemilih / kelompok masyarakat berdasarkan agama, status sosial ekonomi (buruh, pegawai, kelas menengah, mahasiswa, dsb). Perubahan komposisi penduduk yang tinggal di wilayah tertentu akan dapat menjelaskan perubahan hasil pemilu.
3. **Pendekatan Pilihan Rasional**, melihat kegiatan memilih sebagai produk dari kalkulasi untung rugi yang dilakukan oleh pemilih. Dalam hal ini, pemilih selain mempertimbangkan ongkos memilih dan kemungkinan

apakah suaranya dapat mempengaruhi hasil yang diharapkan, juga mempertimbangkan perbedaan dari alternatif-alternatif yang ada.

Dalam bentuk model, pendekatan sosiologis dan psikologis diatas oleh **Herbert Asher** (1980) digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1
Model Kausalitas Keputusan Memilih Dalam Pemilu



Sumber : **Herbert Asher**, *Presidential Election and American Politics*, Ontario : The Dorsey Press, 1980

Dari gambar diatas dapat dipahami bahwa dukungan (*support*), penggabungan (*grouping*) dan pemihakan (*alignment*) masyarakat kepada suatu partai tertentu disatu sisi ; serta penolakan (*protest*), pemisahan

(*regrouping*) serta ‘pemutusan hubungan’ (*realignment*) disisi lain, sangat dipengaruhi oleh faktor subyektif masyarakat pemilih serta faktor obyektif diluar masyarakat.

Faktor subyektif disini misalnya meliputi perilaku sosial ekonomi pendukung, sehingga mereka cenderung mendukung dan memilih partai yang secara ideologis bersesuaian dengan keadaan sosial ekonomi mereka. Disamping itu, identifikasi keterikatan suatu keluarga terhadap partai tertentu. Artinya, seorang pemilih lebih cenderung mengikuti pilihan partai keluarganya. Selanjutnya mengenai faktor obyektif, sikap dan perilaku pemilih akan terbentuk atau sangat ditentukan oleh kinerja partai yang mereka rasakan.

Dalam hal ini, masyarakat akan mendukung jika partai tersebut dianggap membawa manfaat bagi kehidupannya. Sebaliknya, partai yang bersangkutan tidak akan mendapatkan dukungan jika tidak dapat berbuat positif secara nyata. Dukungan masyarakat secara konkrit akan diwujudkan dalam bentuk pemberian suara masyarakat kepada partai tersebut.

Sikap masyarakat untuk mendukung atau menolak, bergabung atau memisahkan diri, serta memihak atau tidak memihak, dalam kajian ilmu politik semuanya termasuk dalam kategori "partisipasi politik". Dengan kata lain, adalah salah besar adanya pendapat bahwa partisipasi selalu berkonotasi positif seperti pemberian dana / tenaga / suara, ketaatan terhadap perintah atau himbuan aparat, pemeliharaan ketertiban dan keamanan lingkungan, dan sebagainya.

Uraian yang menyangkut wacana tentang partisipasi politik ini akan dipaparkan lebih terinci dalam bab selanjutnya.

PERILAKU PEMILIH

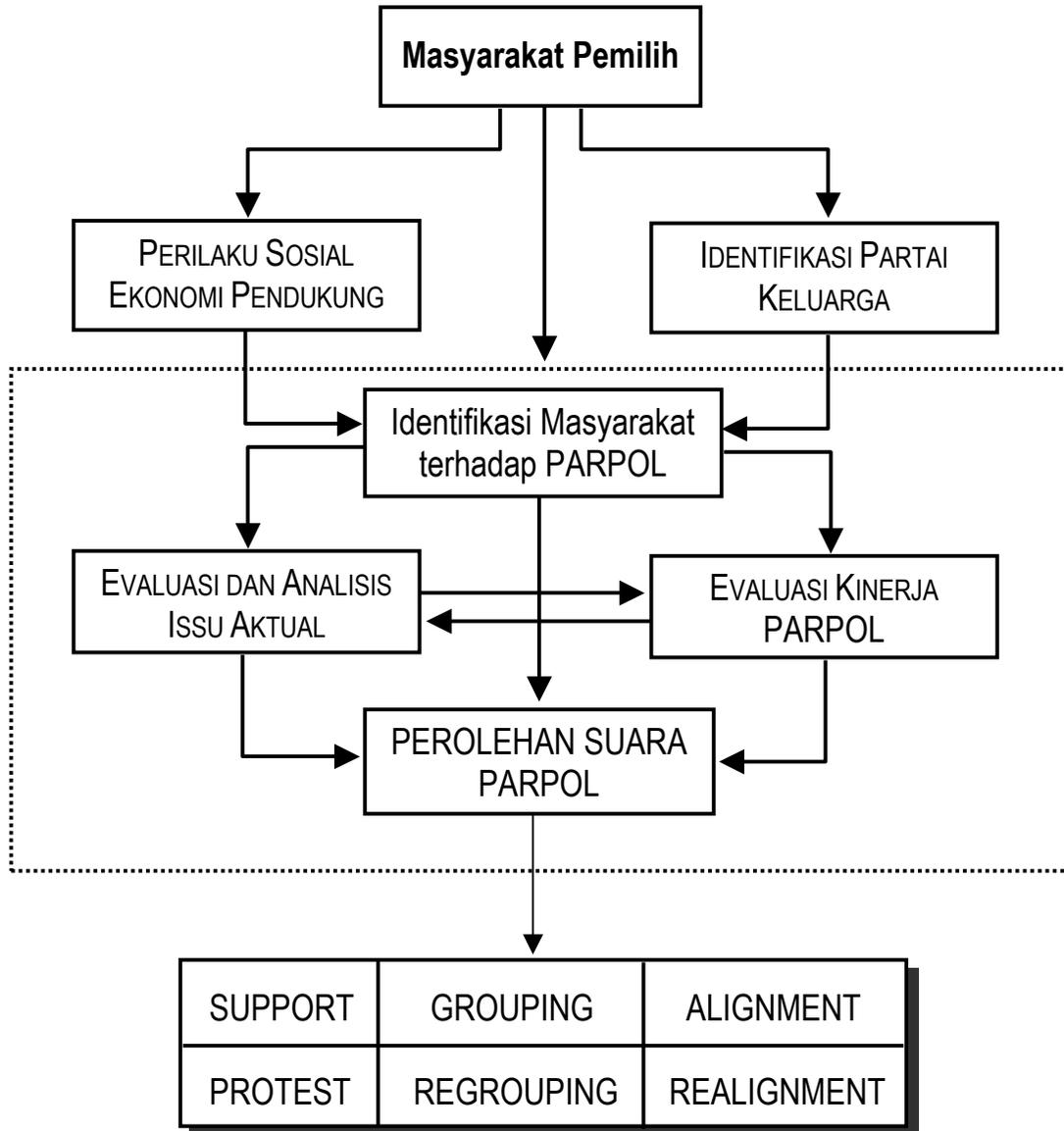
(BONE AND RANNEY, 1971 : 2-3)

1. **Dimensi preferensi** (*preference*) : menggambarkan sikap / dukungan pemilih terhadap suatu partai politik tertentu, terhadap isu-isu yang dilontarkan oleh partai, dan terhadap calon-calon (kandidat) partai tersebut.
2. **Dimensi aktivitas** (*activity*) : menggambarkan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh pemilih di dalam kampanye dan pemberian suara (*voting*).

2 Pendekatan Populer
(Afan Gaffar, 1992 : 4
Angus Campbell, 1980 : 18)

- PENDEKATAN SOSIOLOGIS / mazhab Columbia : kecenderungan pilihan yang diberikan oleh pemilih dipengaruhi oleh **latar belakang sosiologis dan karakteristik sosial ekonomi**, kelas, agama, etnis, ras, pekerjaan, pendidikan, dan konteks sosiologis lainnya.
- PENDEKATAN PSIKOLOGIS / Universitas Michigan : kecenderungan pilihan yang diberikan oleh pemilih **identifikasi partai** (*party identification*).

MODEL KAUSALITAS KEPUTUSAN MEMILIH DALAM PEMILU



Sumber : **Herbert Asher**, *Presidential Election and American Politics*, Ontario : The Dorsey Press, 1980

BAB VI

PARTISIPASI POLITIK

Pada bab sebelumnya disinggung bahwa proses demokratisasi dalam suatu negara harus ditujukan pada upaya pencerahan rakyat. Ini berarti, rakyat harus dibangkitkan kesadaran, kedewasaan serta wawasan atau pemahamannya terhadap realitas politik normatif dan politik empirik. Dan upaya ini bisa ditempuh melalui peningkatan partisipasi efektif masyarakat, kontrol terhadap agenda publik, persamaan kedudukan dalam pemilihan umum dan pengambilan keputusan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam kajian ini, wacana partisipasi politik rakyat dipandang perlu untuk dianalisis tersendiri secara lebih mendalam.

Sebagai perwujudan dari negara demokrasi, salah satu pilar utamanya adalah kebebasan masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran maupun kepentingannya. **Huntington** (1994 : 1) menandakan bahwa partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Menurut pendapat **Dahl** (dalam **Budiardjo**, 1996 : 60), praktek demokrasi selalu melibatkan dua dimensi, yaitu perlombaan (*contestation*) dan peran serta (*participation*).

Munculnya wacana partisipasi dalam terminologi politik kontemporer, jelas tidak bisa dipisahkan dari sejarah nasional yang dialami oleh bangsa-bangsa di dunia, khususnya negara-negara berkembang. Pada umumnya negara berkembang merupakan negara-negara bekas jajahan, sehingga masyarakatnya telah terkondisi dengan kehidupan politik yang statis dan mandeg. Dalam keadaan seperti ini, tidak bisa dipungkiri bahwa dinamika pembangunan yang terjadi hanya terbatas pada konteks *mobilisasi*. Artinya, pembangunan memang cukup berhasil mendatangkan berbagai kemajuan. Namun kemajuan itu sifatnya sepihak, karena masyarakat belum tentu dapat merasakan hasil-hasil pembangunan, dan sekaligus pula belum tentu memberikan apresiasi yang positif terhadap pelaksanaan dan keberhasilan pembangunan yang ada. Fenomena demikian jelas terkait dengan tingkat keterlibatan masyarakat yang sangat rendah dalam pembangunan, baik sejak tahap perencanaan, pelaksanaan maupun sampai pemanfaatannya.

Mulai dasawarsa 1970 hingga 1980-an, konsep pembangunan yang bertumpu kepada masyarakat (*people centered development*) mulai dikembangkan. Paradigma pembangunan mulai diarahkan kepada pembangunan yang lebih manusiawi (*humanizing development*). Konsep ini mencoba untuk lebih banyak melibatkan keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan. Strategi *top down* mulai tergantikan oleh strategi *bottom up*, yang jelas-jelas memiliki basis kepada kebutuhan dasar masyarakat.

Dari perspektif ilmu administrasi negara, bangkitnya era partisipasi publik ini juga merupakan tuntutan yang cukup deras, bahwasanya peran dan fungsi negara diharapkan lebih sebagai fasilitator, dinamisator dan motivator proses pembangunan yang dilaksanakan oleh seluruh masyarakat. Peran pemerintah yang seperti inilah yang oleh **Osborne dan Gaebler** (1992) menyebutnya dengan istilah pemerintah katalis (*Catalytic Government*).

Munculnya kebijakan baru untuk memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi ini, dalam kaitannya dengan kebutuhan, kehendak dan tuntutan untuk berpartisipasi masyarakat melahirkan berbagai bentuk kekuatan yang berpotensi mendukung kemandiriannya. Ada lima kekuatan yang mendorong proses penguatan untuk munculnya kebijakan ini. *Pertama*, gerakan kesejahteraan dan kemandirian yang digalang oleh LSM sebagai reaksi terhadap ketimpangan sosial-ekonomi-politik yang dirasakan masyarakat terhadap dampak industrialisasi, dominasi peran kaum birokrat serta proses globalisasi yang dianggap memupus kemandirian bangsa; *kedua*, tampil aktifnya golongan kelas menengah yang terdiri dari golongan pengusaha besar dan menengah, kaum profesional yang tumbuh bersama para pengusaha, serta kaum intelektual. *Ketiga*, aktifnya organisasi kemasyarakatan yang lahir dari kompleksitas kehidupan masyarakat; *keempat*, lahirnya “partai” baru atau luas; dan *kelima*, gerakan protes partai lama yang dihidupkan kembali karena kekecewaan terhadap posisi dan peran partai yang secara resmi diakui pemerintah.

Secara lebih makro dan teoretik, **Rauf** (1990 : 6) yang mengutip pemikiran **Easton**, mengemukakan 3 (tiga) penyebab berkembangnya studi partisipasi politik. *Pertama*, partisipasi politik adalah kewajiban setiap warganegara dalam arti agar masyarakat tidak dirugikan oleh adanya keputusan politik penguasa; *Kedua*, adanya kepedulian para ilmuwan politik Barat terhadap pelaksanaan ide demokrasi, tidak saja di negara maju, tetapi juga di negara dunia ketiga; *Ketiga* yang mendorong studi partisipasi politik

adalah keinginan para ilmuwan politik untuk menjadikan ilmu politik lebih ilmiah, dengan cara mengadakan penelitian dan pengkajian terhadap masyarakat sebagai sebuah gejala empirik.

Dengan demikian, pembahasan mengenai partisipasi disini lebih ditekankan kepada partisipasi politik, dalam arti keikutsertaan masyarakat dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, khususnya sebagai realisasi dari ketentuan pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 dan 34 UUD 1945. Bisa dikatakan pula, partisipasi politik disini di maknakan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya melalui lembaga perwakilan politik, sekaligus ikut mengawasi dan ikut bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan.

Partisipasi politik menurut **Huntington** (1994 : 6-8) dapat diartikan sebagai kegiatan warganegara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dengan demikian, partisipasi politik minimal mencakup empat elemen dasar. *Pertama*, partisipasi politik mencakup kegiatan-kegiatan, tetapi tidak sikap-sikap. Yang biasanya berkaitan dengan tindakan politik misalnya pengetahuan tentang politik, minat terhadap politik, perasaan-perasaan mengenai kompetisi dan keefektifan politik, serta persepsi mengenai relevansi politik. *Kedua*, partisipasi politik adalah kegiatan politik warga negara preman atau lebih tepat lagi, perorangan dalam peranan mereka sebagai warga negara. Dalam hal ini, partisipasi politik tidak mencakup kegiatan pejabat pemerintah, pejabat partai, calon politikus dan *lobbyist* profesional.

Ketiga, pusat perhatian partisipasi politik hanyalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. Sebagai contoh kegiatan ini adalah pemogokan buruh yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengelolaan sebuah perusahaan swasta agar menaikkan tingkah upah minimum. Elemen partisipasi politik yang *keempat* adalah kegiatan yang mempunyai tujuan, baik legal maupun tidak legal. Dengan demikian, kegiatan protes, huru-hara, demonstrasi bahkan bentuk-bentuk kekerasan pemberontakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pejabat-pejabat pemerintah, merupakan bentuk-bentuk partisipasi politik. Namun jika kegiatan tersebut merupakan usaha-usaha ilegal untuk mempengaruhi pemerintah dan termasuk suatu jenis profesional politik, maka kegiatan semacam ini tidak bisa digolongkan ke dalam definisi partisipasi politik.

Selain Huntington, pakar politik asing yang mengajukan tentang definisi atau pengertian partisipasi politik adalah **Herbert McClosky**, serta **Norman H. Nie** dan **Sidney Verba**. Menurut Closky, partisipasi politik adalah *voluntary activities by which member of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*. Sedangkan menurut Nie dan Verba, partisipasi politik merupakan *legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the action they take* (dalam **Budiardjo**, 1994 : 183-184).

Pada bagian lain, **Huntington** (1994: 16-18) mengemukakan tentang bentuk partisipasi politik secara lebih detail sebagai berikut :

1. *Kegiatan pemilihan*, yang meliputi pemberian suara atau sumbangan pada kampanye, bekerja dalam suatu pemilihan umum, mencari dukungan bagi seorang calon, atau setiap tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi hasil proses pemilihan.
2. *Lobbying*, yang mencakup upaya-upaya perorangan atau kelompok dalam menghubungi pejabat politik dengan maksud mempengaruhi keputusan-keputusan mereka yang menyangkut orang banyak.
3. *Kegiatan organisasi*, menyangkut kegiatan partisipasi sebagai anggota suatu organisasi yang juga memiliki tujuan mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.
4. *Mencari koneksi (contacting)*, yaitu tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah untuk memperoleh manfaat bagi hanya seseorang atau segelintir orang.
5. *Tindak kekerasan (violence)*, yaitu suatu upaya untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dengan jalan menimbulkan kerugian fisik terhadap orang-orang atau harta benda.

Dalam konteks partisipasi politik di Indonesia, **Sanit** melihat bahwa tingkat partisipasi politik tertinggi terjadi di masa berlakunya demokrasi konstitusional (1945-1959). Untuk merealisasikan hak berpartisipasi bagi masyarakat, negara mengembangkan berbagai wadah mulai dari kelompok kepentingan, ormas, partai politik dan lembaga perwakilan politik yang otonom dan fungsional. Itulah sebabnya, kegiatan partisipasi politik masyarakat tidak terbatas dalam Pemilu, tetapi melebar kepada lobby dengan pejabat pemerintah dan wakil rakyat, bahkan dilakukan pula lewat

tekanan media massa atau opini publik. Semua kegiatan ini terkait kepada tiga fungsi partisipasi politik, yaitu menentukan kedudukan pada posisi kekuasaan, mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan, serta mengawasi proses politik (**Sanit**, 1997:8).

Namun dalam tahap selanjutnya, yakni pada masa demokrasi terpimpin (1959-1965), partisipasi politik masyarakat mulai dikontrol oleh dan diarahkan untuk keperluan penguasa dan pemerintah atas nama kepentingan umum. Untuk itu, pada masa ini dilakukan pembatasan peran partai politik dengan jalan memberikan peran yang sama kepada militer, birokrat dan kekuasaan masyarakat sipil melalui pembentukan golongan fungsional. Disamping itu, upaya sistematis yang dilakukan dalam rangka pengendalian partisipasi politik ini, dapat disebutkan sebagai berikut (**Sanit**, 1997: 9) :

“... merubah peran, susunan dan cara kerja DPR dari peran pembuat keputusan politik secara mandiri menjadi pengabsah keputusan pemerintah, dari tatanan yang di dominasi politisi partai menjadi kombinasi politisi partai dan golongan fungsional, dan dari cara kerja kompetisi untuk persetujuan menjadi gotong royong politik dan musyawarah untuk mufakat. Selanjutnya mengontrol media massa dengan melakukan pembreidelan sekalipun menggunakan hukum kolonial. Lalu mengucilkan politisi yang konsisten dengan perjuangan partisipasi rakyat dengan jalan memenjarakan mereka tanpa diadili. Diluar itu, partisipasi kelompok, organisasi, bahkan partai dibolehkan sejauh mendukung penguasa dan sistem politiknya secara lugu ...”

Dengan kelahiran Orde Baru (1966), ternyata partisipasi hanya di perkenankan berlangsung secara bebas dalam periode peralihan (1966 - 1969) dan tahap awal pembangunan lima tahun (1969 - 1974). Namun pengendalian partisipasi untuk memperoleh legitimasi bagi penguasa semakin intensif dengan dilaksanakannya penyederhanaan atau fusi partai, penataan susunan dan carra kerja DPR, penciptaan massa dan organisasi mengambang (*floating mass*), serta dihapuskannya keberadaan organisasi partai di desa. Selain itu, fakta yang menunjukkan adanya dominasi negara terhadap rakyat, birokrasi terhadap kekuatan masyarakat, eksekutif terhadap legislatif, dan elit terhadap massa, semakin mempersempit kesempatan rakyat untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik (**Sanit**, 1997: 10).

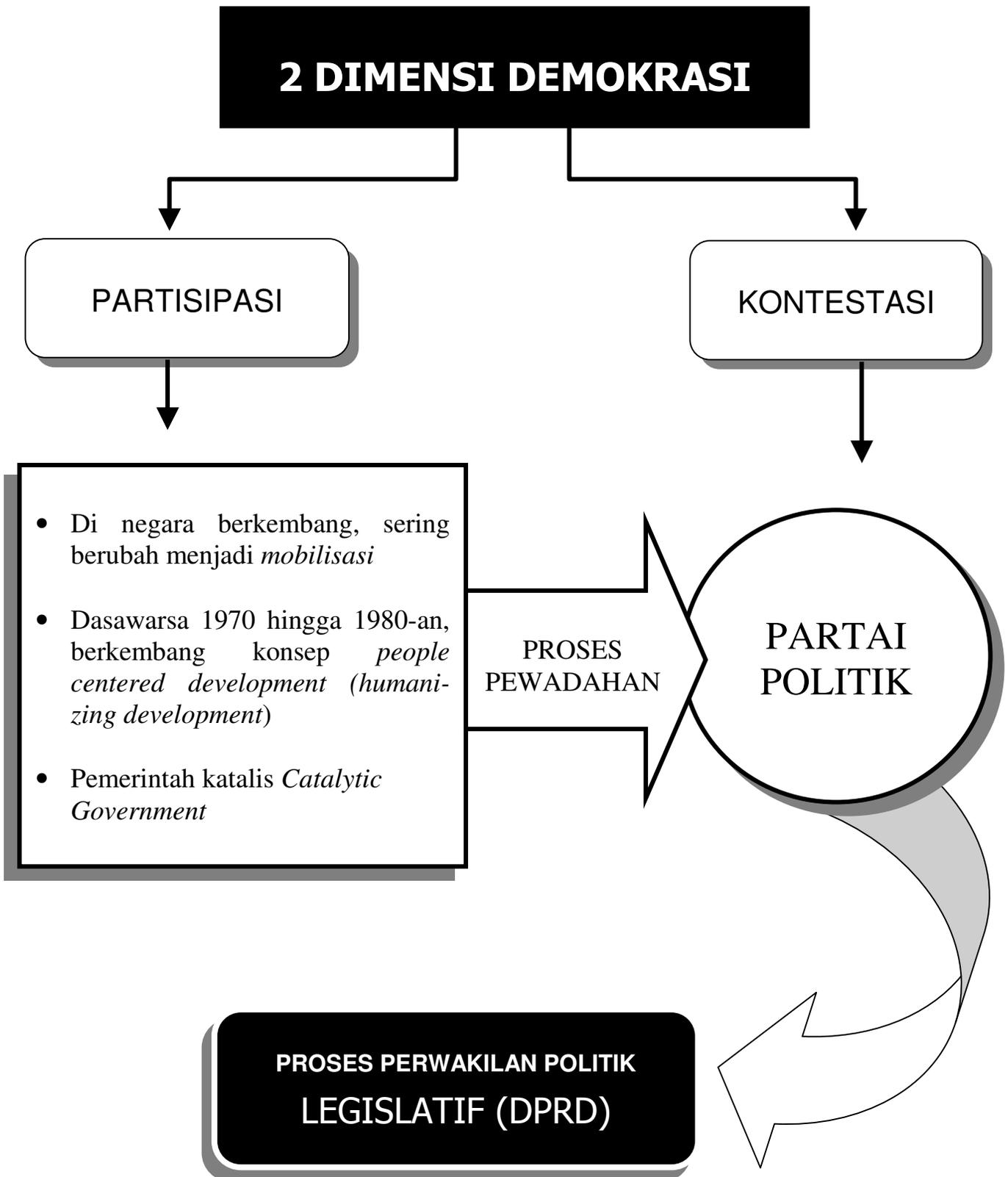
Dari beberapa uraian tersebut, kiranya dapat ditarik suatu kesimpulan penting bahwa partisipasi politik masyarakat memerlukan pewadahan dalam suatu institusi tertentu. Atau, partisipasi politik dalam prakteknya selalu mensyaratkan adanya pelembagaan kedalam struktur politik. Berbicara mengenai pewadahan atau pelembagaan partisipasi politik masyarakat, tidak dapat dipisahkan dari teori perwakilan politik. Perwakilan sendiri diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.

Studi tentang perwakilan politik berkembang dari penelitian-penelitian mengenai lembaga atau badan legislatif / parlemen. Orientasi studi terhadap badan legislatif ini berkembang dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu orientasi kelembagaan (*institutional*), proses (*process*), dan tingkah laku (*behavior*).

Pendekatan kelembagaan, meninjau parlemen dari struktur dan fungsinya, sedangkan pendekatan proses melihat obyek studi ini melalui proses pembuatan keputusan sebagai fungsi utamanya. Adapun penelitian berdasarkan tingkah laku memperhatikan sikap dan tingkah laku para anggota parlemen dalam menghasilkan setiap keputusannya (Sanit, 1985 : 6).

Dengan kondisi lembaga perwakilan politik di Indonesia yang dijelaskan oleh Soelarto (1994 : 40) kurang mencerminkan partisipasi masyarakat, telah memberikan relevansi atas pentingnya pembahasan mengenai partisipasi politik dan perwakilan politik ini untuk lebih dibahas secara mendalam. Sebab, dengan mengetahui berbagai aspek tentang partisipasi politik dan perwakilan politik, maka upaya-upaya untuk meningkatkan vitalitas badan legislatif beserta profesionalisme anggotanya dapat dirumuskan secara tepat dan mengena pada sasaran.

Dengan kata lain, untuk melihat sejauhmana kesetaraan dan kebebasan anggota DPR atau DPRD, dapat dikembalikan kepada sejauhmana mereka mampu menampung setiap aspirasi, pemikiran dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya, serta menentukan upaya tindak lanjutnya. Jika ternyata lembaga legislatif ini tidak mampu mengakomodasikan keinginan dan kepentingan masyarakat, dapat diyakini bahwa tingkat kesetaraan dan kebebasan yang dimilikinya juga rendah.



PARTISIPASI POLITIK

Huntington (1994 : 6-8) : kegiatan warganegara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Herbert McClosky : *voluntary activities by which member of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy.*

Norman H. Nie dan Sidney Verba : *legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the action they take* (Budiardjo, 1994 : 183).

BENTUK

- **Kegiatan pemilihan** : pemberian suara, sumbangan pada kampanye, bekerja dalam suatu pemilihan umum, mencari dukungan bagi seorang calon.
- **Lobbying**, upaya perorangan atau kelompok dalam menghubungi pejabat politik.
- **Kegiatan organisasi** partisipasi sebagai anggota organisasi
- **Mencari koneksi** (*contacting*), tindakan perorangan yang ditujukan terhadap pejabat-pejabat pemerintah untuk memperoleh manfaat darinya.
- **Tindak kekerasan** (*violence*), upaya untuk menimbulkan kerugian fisik terhadap orang-orang atau harta benda.

BAB VII

PARTAI POLITIK

Tujuan pembentukan partai politik, secara teoretis adalah untuk memperoleh kekuasaan politik, dan melalui kekuasaan tersebut melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka (**Miriam Budiardjo**, 1994: 200). Oleh karena itu, sejalan dengan tujuan pembentukannya, partai politik harus mampu mengembangkan beberapa fungsi antara lain : 1) sarana komunikasi politik, yakni sebagai jembatan antara kelompok yang memerintah (*the rulers*) dengan kelompok yang diperintah (*the ruled*) ; 2) sarana sosialisasi politik, yakni melakukan pendidikan politik guna meningkatkan identitas nasional dan pemupukan integrasi nasional ; 3) sarana rekrutmen politik, yakni mencari anggota baru dan mengajak untuk berpartisipasi dalam proses politik, serta 4) sarana pengatur konflik, yakni mengatasi pertikaian yang timbul.

Salah satu cara untuk dapat menjalankan fungsi sekaligus mencapai tujuannya, suatu partai harus memperoleh kepercayaan dan dukungan dari rakyat, yang dibuktikan dengan raihan suara pada Pemilihan Umum. Dengan kata lain, raihan suara akan berkorelasi positif dengan besar kecilnya kekuatan / kekuasaan politik partai yang bersangkutan. Oleh karena itu, dapat dipastikan bahwa setiap partai politik akan menerapkan taktik dan strategi yang dianggap paling jitu guna membangun citra dan popularitas dirinya dimata masyarakat (*image building*).

Dalam hubungan tersebut, keberhasilan menarik massa pendukung serta suaranya, paling tidak ditentukan oleh tiga faktor pengaruh, yaitu : 1) ikatan emosional / kultural / historis partai dengan pendukungnya ; 2) konsolidasi jaringan dan program kerja partai ; serta 3) karisma dan atau popularitas pimpinan puncak partai beserta jajaran pengurusnya. Sebagai contoh, PKB memiliki ikatan emosional yang sangat kuat dengan para santri, sedangkan PDI Megawati memiliki ikatan kultural dan historis yang hebat dengan eks pendukung Bung Karno dimasa silam. Namun dilihat dari popularitas pimpinannya, PAN tidak berada dibawah PDI Perjuangan serta sedikit diatas PKB. Sementara dilihat dari jaringan dan program kerjanya, Golkar diyakini paling solid dibanding partai yang lain.

A. UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik

Dasar : bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran dijamin dalam UUD 1945 sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Syarat Pendirian Parpol :

- Didirikan oleh sekurang-kurangnya 50 WNRI yang telah berusia 21 tahun.
- Mencantumkan Pancasila sebagai Dasar negara.
- Asas atau ciri, aspirasi dan program Parpol tidak bertentangan dengan Pancasila.
- Keanggotaan bersifat terbuka.
- Tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera RI, bendera negara asing, gambar perorangan, dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.
- Didirikan dengan akte notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman RI.

Fungsi Parpol :

- Melaksanakan pendidikan politik dengan menumbuhkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat
- Menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara melalui mekanisme perwakilan.
- Mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan politik sesuai mekanisme demokrasi.

Hak dan kewajiban Parpol :

- Ikut serta dalam Pemilu
- Memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil dari negara.
- Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945
- Mempertahankan keutuhan NKRI
- Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.
- Menyukseskan pembangunan nasional.
- Menyukseskan penyelenggaraan Pemilu secara demokratis, jujur dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara luber.

Keuangan Parpol :

- Sumber keuangan Parpol berasal dari iuran anggota, sumbangan dan usaha lain yang sah.
- Tidak boleh menerima sumbangan dan bantuan pihak asing.
- Parpol merupakan organisasi nirlaba, sehingga dilarang mendirikan badan usaha dan / atau memiliki saham suatu badan usaha.
- Jumlah sumbangan dari setiap *orang*, sebanyak-banyaknya Rp. 15 juta dalam waktu satu tahun.
- Jumlah sumbangan dari setiap *perusahaan*, sebanyak-banyaknya Rp. 150 juta dalam waktu satu tahun.
- Parpol wajib melaporkan laporan keuangannya setiap akhir tahun dan 15 hari sebelum dan 30 hari sesudah Pemilu kepada MA.

B. Perspektif Kepartaian di Indonesia Tahun 1999

Sebagaimana kita ketahui, panggung politik kontemporer Indonesia saat ini ditandai oleh bermunculannya partai-partai politik baru, suatu hal yang sangat diharamkan pada periode sistem politik sebelumnya. Artinya, fenomena pluralisme kepartaian ini berkaitan erat dengan berkembangnya “paham” politik baru yang lebih demokratis, transparan, serta memberi peluang besar bagi tumbuhnya partisipasi warga negara dalam kehidupan politik riil.

Lahirnya partai politik yang sudah mencapai lebih dari 100 ini disamping memberikan harapan cerah bagi kepolitikan nasional, namun perlu disikapi dengan hati-hati. Sebab, tidak menutup kemungkinan pesta demokrasi yang akan mereka ikuti berubah menjadi pesta berdarah seperti diramalkan oleh banyak pakar. Beberapa bentuk kemungkinan negatif dari fenomena pluralisme kepartaian ini antara lain adalah :

1. Makin mengambangya visi politik masyarakat (*floating mass*). Dengan berbagai ragam paham atau asas partai, masyarakat akan memiliki alternatif yang justru dapat membingungkan.
2. Terjadinya friksi atau gesekan kepentingan hingga gesekan fisik antar pendukung partai yang mengarah kepada benih perpecahan sosial (*social disintegration*).
3. Kompetisi memperebutkan suara rakyat akan membuka peluang praktek-praktek tidak terpuji seperti *money politics*, intimidasi, teror, dan sebagainya.

Jika salah satu kemungkinan diatas terjadi, maka gerakan reformasi politik yang tengah bergulir saat ini menjadi tidak bermakna. Oleh karena itu, menjelang pelaksanaan Pemilu 1999, sangat diperlukan adanya *kedewasaan berpolitik* dari aktor-aktor yang ada, sekaligus disertai *itikad baik (good will)* bahwa perjuangan pada bulan Juni nanti semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum serta memperbaiki kebobrokan total yang ditimbulkan oleh rejim Orde Baru (1966 – 1998).

C. Kemungkinan Koalisi Antar Partai

Selanjutnya berdasarkan peta kekuatan politik parpol serta peluang raihan suara tersebut, maka kemungkinan akan terjadi “lamar melamar” atau koalisi antar partai, terutama partai-partai “gurem” yang memiliki peluang kecil, atau partai besar yang ingin memperkokoh eksistensi dan legitimasinya. Beberapa pertimbangan dilakukannya koalisi antar partai antara lain adalah sebagai berikut :

1. Agar partai yang bersangkutan tetap eksis dan memiliki suara / pengaruh di lembaga legislatif / DPR
2. Untuk menggalang misi tertentu berdasarkan kesamaan asas / prinsip perjuangan partai.
3. Untuk mengimbangi kekuatan partai tertentu yang meraih suara mayoritas, dan sebagainya.

Meskipun demikian perlu dipahami bahwa disamping mengandung potensi kekuatan (integrasi), keputusan melakukan koalisi juga mengandung potensi kelemahan (disintegrasi), sehingga suatu saat koalisi tersebut dapat bubar di tengah jalan, sekaligus kehilangan kekuatan politisnya. Pengalaman seperti ini pernah terjadi beberapa waktu di Parlemen Israel, dimana suatu partai kecil yang hanya memiliki kekuatan sebesar 3 kursi, tiba-tiba mencabut dukungannya kepada partai yang berkuasa, sehingga kehilangan persentase minimal yang dibutuhkan untuk dapat memerintah.

Oleh karena itu, koalisi sebaiknya tidak dilakukan dengan sembarang partai, apalagi hanya dengan pertimbangan atau perhitungan praktis demi kekuasaan belaka. Dalam hal ini, aspek-aspek yang melandasi keputusan untuk berkoalisi paling tidak harus didasarkan pada kriteria sebagai berikut :

1. Adanya **kesamaan visi dan misi partai berdasarkan kemiripan asas / prinsip perjuangan** partai yang bersangkutan. Sebagai contoh, PPP akan cenderung berkoalisi dengan Partai Thariqat Islam atau PUI, sedangkan PDI cenderung berkoalisi dengan Partai Rakyat Marhaen, Partai Murba atau Partai Pekerja, dan sebagainya. Atas dasar kriteria ini, tidak ada alasan bagi PPP atau PKB untuk bergabung dengan Golkar.
2. Adanya **kesamaan basis pendukung / segmen pemilihnya**. Misalnya, PKB cenderung berkoalisi dengan Partai Nahdatul Umat atau Partai Thariqat Islam, bukan dengan PUI apalagi PAN, meskipun sama-sama memiliki ciri atau corak keagamaan. Namun basis pendukung PKB, Nahdatul Umat atau Thariqat Islam berada pada rakyat muslim santri (putihan), sedang PUI atau PAN, lebih mengandalkan pada basis umat Islam pada umumnya (non santri / Islam Abangan). Selain itu, Partai Tionghoa akan cenderung berkoalisi dengan Partai Demokrat Katolik, karena sama-sama mengharapkan dukungan dari umat Nasrani.

PARTAI POLITIK

TUJUAN

Memperoleh kekuasaan politik, dan melalui kekuasaan tersebut melaksanakan kebijakan mereka (**Miriam Budiardjo**, 1994: 200).

FUNGSI

1. Sarana **komunikasi politik**, yakni sebagai jembatan antara kelompok yang memerintah (*the rulers*) dengan kelompok yang diperintah (*the ruled*)
2. Sarana **sosialisasi politik**, yakni melakukan pendidikan politik guna meningkatkan identitas nasional dan pemupukan integrasi nasional
3. Sarana **rekrutmen politik**, yakni mencari anggota baru dan mengajak untuk berpartisipasi dalam proses politik
4. Sarana **pengatur konflik**, yakni mengatasi pertikaian yang timbul.

SYARAT

Partai harus memperoleh kepercayaan dan dukungan dari rakyat, yang dibuktikan dengan raihan suara pada Pemilu. Jadi, raihan suara akan berkorelasi positif dengan besar kecilnya kekuatan / kekuasaan politik partai yang bersangkutan

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEBERHASILAN PARTAI POLITIK DALAM MENARIK MASSA

- Ikatan emosional / kultural / historis partai dengan pendukungnya
- Konsolidasi jaringan dan program kerja partai
 - Karisma dan atau popularitas pimpinan puncak partai beserta jajaran pengurusnya.

BAB VIII

PEMILIHAN UMUM

A. UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu

Dasar : bahwa Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Jumlah Kursi :

- Jumlah kursi anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU berdasarkan pada jumlah penduduk di Daerah Tingkat I, dengan ketentuan setiap Daerah Tingkat I mendapat sekurang-kurangnya 1 kursi.
- Jumlah kursi DPRD Tingkat I sekurang-kurangnya 45 dan sebanyak-banyaknya 100, dengan ketentuan Daerah Tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1 kursi.
- Jumlah kursi DPRD Tingkat II sekurang-kurangnya 20 dan sebanyak-banyaknya 45, dengan ketentuan Kecamatan mendapat sekurang-kurangnya 1 kursi.

Penyelenggaraan dan Organisasi :

- Penanggungjawab Pemilu adalah Presiden
- Penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri, terdiri atas unsur-parpol dan pemerintah, bertanggungjawab kepada Presiden.
- Keanggotaan KPU : 1 orang wakil Parpol Peserta Pemilu dan 5 orang wakil pemerintah, yang setiap unsur memiliki hak suara berimbang. KPU terdiri dari 1 orang Ketua, 2 orang Wakil Ketua, 1 orang Sekum, 1 orang Wakil Sekum, dan anggota-anggota, dengan masa keanggotaan 5 tahun.
- Untuk melaksanakan Pemilu, KPU membentuk PPI ; selanjutnya PPI bertugas membentuk PPD I ; PPD I membentuk PPD II, dan PPD II membentuk PPK.

Pengawasan / Pemantauan Pemilu :

- Panitia Pengawas Pemilu dibentuk di tingkat Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan tingkat Kecamatan. Keanggotaannya terdiri atas unsur Hakim, Perguruan Tinggi dan Masyarakat.
- Lembaga Pemantau Pemilu baik dari dalam maupun luar negeri dapat melakukan pemantauan penyelenggaraan Pemilu dengan mendaftarkan diri pada KPU.

Pendaftaran Pemilih :

- Pendaftaran pemilih dilakukan di tempat yang ditentukan secara aktif oleh pemilih dengan menunjukkan KTP atau bukti diri lain yang sah.

Stelsel Pemilu :

Pemilu menggunakan sistem Proporsional dengan stelsel daftar. Dengan sistem ini, maka calon anggota legislatif tetap diurutkan berdasarkan Daftar Urut, namun tidak menunjukkan urutan jadi, melainkan hanya menunjukkan “daftar” saja. Sebagai contoh untuk pemilihan anggota DPRD Tingkat I Jawa Barat, calon dari daerah pemilihan Tasikmalaya yang berada pada nomor urut 2 belum tentu terpilih jika perolehan suara parpolnya tidak memenuhi kriteria. Sebaliknya calon dari daerah pemilihan Lebak yang berada pada nomor urut 15 mungkin akan terpilih jika perolehan suara parpolnya tidak memenuhi kuota yang ditetapkan LPU.

BAB IX

LEMBAGA PERWAKILAN POLITIK

A. UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD

Dasar : untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan.

Susunan Keanggotaan dan Pimpinan MPR :

- Terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan Utusan daerah dan utusan Golongan
- Berjumlah 700 orang, terdiri dari : 500 orang (DPR), 135 orang (Utusan Daerah), serta 65 orang (Utusan Golongan)
- Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedang Utusan Golongan diusulkan oleh golongannya kepada DPR.
- Pimpinan MPR terdiri atas 1 orang Ketua dan sebanyak-banyaknya 5 orang Wakil Ketua yang mencerminkan fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota.
- Pimpinan MPR terpisah dari pimpinan DPR.

Susunan Keanggotaan DPR dan Pimpinan DPR :

- Terdiri atas Anggota Parpol hasil Pemilihan Umum dan anggota ABRI yang diangkat.
- Berjumlah 500 orang dengan rincian : 462 orang (anggota parpol hasil Pemilu) dan 38 orang (ABRI yang diangkat).
- Pimpinan DPR bersifat kolektif terdiri atas 1 orang Ketua dan sebanyak-banyaknya 4 orang Wakil Ketua yang mencerminkan fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.

Susunan Keanggotaan dan Pimpinan DPRD Tingkat I :

- Terdiri atas Anggota Parpol hasil Pemilihan Umum dan anggota ABRI yang diangkat.
- Jumlah anggota sekurang-kurangnya 45 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang termasuk 10% anggota ABRI yang diangkat.

- Pimpinan DPR bersifat kolektif terdiri atas 1 orang Ketua dan sebanyak-banyaknya 3 orang Wakil Ketua yang mencerminkan fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.

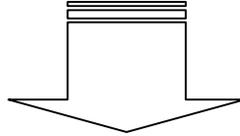
Susunan Keanggotaan dan Pimpinan DPRD Tingkat II :

- Terdiri atas Anggota Parpol hasil Pemilihan Umum dan anggota ABRI yang diangkat.
- Jumlah anggota sekurang-kurangnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 45 orang termasuk 10% anggota ABRI yang diangkat.
- Pimpinan DPR bersifat kolektif terdiri atas 1 orang Ketua dan sebanyak-banyaknya 4 orang Wakil Ketua yang mencerminkan fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.

Disamping hal-hal tersebut, diatur masalah pergantian antar waktu yang berlaku baik untuk MPR, DPR, DPRD I maupun DPRD II, disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut :

- Meninggal dunia.
- Permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan.
- Bertempat tinggal diluar wilayah NKRI.
- Tidak lagi memenuhi syarat yang ditentukan.
- Dinyatakan melanggar sumpah / janji sebagai wakil rakyat.
- Terkena larangan perangkapan jabatan.

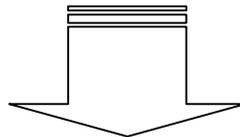
ORIENTASI STUDI TERHADAP BADAN LEGISLATIF



ORIENTASI KELEMBAGAAN (*institutional*), meninjau parlemen dari struktur dan fungsinya

ORIENTASI PROSES (*process*), melihat obyek studi ini melalui proses pembuatan keputusan sebagai fungsi utamanya.

ORIENTASI TINGKAH LAKU (*behavior*), memperhatikan sikap dan tingkah laku para anggota parlemen dalam menghasilkan setiap keputusannya (**Sanit**, 1985 : 6).



FAKTA EMPIRIK ???

DAFTAR PUSTAKA

- Bone, Hugu A., and Austin Ranney, (1971), *Politics and Voters*, 3rd Edition, New York : McGraw Hill Book Co.
- Budiardjo, Miriam, 1992, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia
- _____, 1994, *Demokrasi di Indonesia : Demokrasi Parleментар dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta : Gramedia
- _____, 1994, *Kuasa dan Wibawa*, Jakarta : Gramedia
- Campbell, Angus, (1976), *American Voter*, Unbridge Edition, Chicago : Midway Reprint The Chicago University Press.
- Gaffar, Afan, (1992), *Javanese Voters : A Case Study of Election Under A Hegemonic Party System*, Yogyakarta : Gadjah Mada UP.
- Huntington, Samuel P., (1994), *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta : Rajawali.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta : Eresco.
- Surbakti, Ramlan, (1992), *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia