

PENDEKATAN KONSEPTUAL ANTARA PROSEDURAL DAN SUBSTANTIF DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM

A CONCEPTUAL APPROACH BETWEEN PROCEDURAL AND SUBSTANTIVE IN ELECTION MANAGEMENT

Roziqin, Susiswo, Wahyu Joko Rusdianto

Email: roziqin@uniba-bpn.ac.id, rendi.susiswo@uniba-bpn.ac.id,
w4hyujr411@gmail.com

Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana membangun konstitusi yang dapat melindungi eksistensi Partai Politik dan fungsi Partai Politik dalam pendekatan konseptual antara prosedural dan substantif penyelenggaraan pemilihan umum. Pendekatan penelitian ini mempergunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan konsep hukum diketengahkan untuk memahami bagaimana membangun konstitusi yang dapat melindungi eksistensi Partai Politik dan fungsi Partai Politik dalam pendekatan konseptual antara prosedural dan substantif penyelenggaraan pemilihan umum. Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini adalah Perdebatan tentang konseptualisasi demokrasi secara substansi dan prosedural, atau pemahaman tentang negara demokrasi atau negara non demokrasi difahami tidak sebagai dikotomi akan tetapi sebagai fenomena proses terwujudnya negara demokrasi. Konsep demokrasi yang paling minimal prosedural dalam demokrasi harus terdapat hak-hak substantif dan kebebasan. Dengan demikian pemisahan dan dikotomisasi antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif tidak relevan. Pemahaman tentang demokrasi prosedural untuk melaksanakan pemilu misalnya tidak dapat dipisahkan dengan pemahaman demokrasi substantif, karena dalam pemahaman tentang demokrasi prosedural pun harus di dalamnya terdapat kebebasan bagi pemilih untuk memilih (substantif berhubungan dengan Hak Asasi Manusia).

Kata Kunci: Pemilihan Umum; Prosedural; Substantif

Abstract

The purpose of this study is to analyze and describe how to build a constitution that can protect the existence of political parties and the functions of political parties in a conceptual approach between procedural and substantive elections. This research approach uses a conceptual approach, the legal concept approach is put forward to understand how to build a constitution that can protect the existence of political parties and the functions of political parties in a conceptual approach between procedural and substantive elections. The results obtained in this study are that the debate about the conceptualization of democracy in substance and procedure, or the understanding of a democratic or non-democratic state is understood not as a dichotomy but as a phenomenon in the process of creating a democratic state. The most minimal procedural concept of democracy in democracy must contain substantive rights and freedoms. Thus the separation and dichotomization between procedural democracy and substantive democracy is irrelevant. An understanding of procedural democracy in carrying out elections, for example, cannot be separated from an understanding of substantive

democracy, because even in an understanding of procedural democracy there must be freedom for voters to choose (substantive relates to human rights).

Keywords: *General Election; Procedural; Substantive*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak berlangsungnya era reformasi, dimana salah satu bentuk kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui proses pergantian, Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota maupun anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota dengan penyelenggaraan pemilihan umum (disingkat dengan Pemilu). Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945) secara eksplisit tidak mengatur partai politik dan pemilihan umum, tetapi diatur dalam Undang-Undang.

Sehingga tidak dapat dipungkiri Undang-Undang tentang Pemilu selalu berubah-ubah, telah mengakibatkan konsistensi penyelenggaraan pemilu sulit dilaksanakan. Padahal secara jelas dalam Pasal 22E ayat (1) menyebutkan Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Selanjutnya menurut Pasal 28D ayat (3) menyebutkan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Sebagai negara demokrasi yang menganut sistem Presidensial memerlukan adanya Partai Politik dan Pemilu yang dapat dipercaya dalam rangka membangun amanat konstitusi sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat, dimana tujuan Negara “..... mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kedudukan hukum Partai Politik sebagai pilar demokrasi telah diatur dalam Undang-Undang. Menurut Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945. Demokrasi melalui Pemilihan Umum merupakan

wujud kedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, demokrasi/kedaulatan rakyat haruslah diyakini sebagai suatu cara pergantian kepemimpinan yang bermartabat untuk menghasilkan pemerintahan dan perekonomian suatu negara.

Perubahan kepemimpinan otoriter ke demokrasi pada tahun 1998 ditandai dengan munculnya banyak Partai Politik pada tahun 1999, Partai Politik menjadi lembaga yang sangat penting dalam penyelenggaraan suksesi pemerintahan yang demokrasi. Lembaga politik yang menduduki kekuasaan tersebut melalui pemilu adalah Partai Politik, baik pemilu Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota maupun anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Kontestasi antara Partai politik tersebut dalam memperebutkan kepemimpinan dilaksanakan secara demokratis melalui pemilu. Walaupun banyak konsep dan teori dalam menjelaskan apa itu demokrasi, namun paling tidak ada 3 (tiga) indikator dalam negara demokrasi. Pertama, dalam Negara demokratis ada kompetisi yang sehat. kedua, harus ada partisipasi penuh oleh warga negara, dan ketiga dalam demokrasi harus ada kebebasan berserikat, berpendapat dan kebebasan pers.

Konsep pemilu, Partai Politik dan demokrasi antara desain dan praktik politik tergantung pada tafsir konstitusinya, dimana Negara Indonesia memerlukan desain konstitusi dalam membangun lembaga Partai Politik dan penyelenggaraan pemilu. Baik untuk kepentingan tafsir politik dan rujukan etika politik, sehingga dapat diwujudkan dalam implementasikan Negara Indonesia sebagai negara demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, peneliti menganalisis dan mendeskripsikan dalam penelitian ini bagaimana membangun konstitusi yang dapat melindungi eksistensi Partai Politik dan fungsi Partai Politik dalam

pendekatan konseptual antara prosedural dan substantif penyelenggaraan pemilihan umum.

C. Metode Penelitian

Menurut Peter Mahmud, “penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.¹ Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmunan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.²

Pendekatan penelitian ini mempergunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan konsep hukum diketengahkan untuk memahami bagaimana membangun konstitusi yang dapat melindungi eksistensi Partai Politik dan fungsi Partai Politik dalam pendekatan konseptual antara prosedural dan substantif penyelenggaraan pemilihan umum.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Tentang Demokrasi

Pada zaman Yunani Kuno inilah istilah demokrasi tersebut muncul, istilah demokrasi mempunyai konotasi yang sangat buruk. Demokrasi (*demos dan cratos/crataein*), dibayangkan orang sebagai pemerintah oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*).³ Demokrasi menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratain* berarti kekuasaan/berkuasa. Artinya kekuasaan itu pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang menentukan dan memberikan arahan serta yang sesungguhnya menyelenggarakan negara itu juga pada dasarnya diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri.

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 35

² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Publishing, 2006), hlm. 26

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006), hlm. 241

Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam arti seluas-luasnya. Sedangkan menurut tafsir R. Krannenburg di dalam bukunya *Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua kata pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.⁴

Menurut Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin di dapat dalam masyarakat, dan khususnya di setiap negara, tidak bias berarti kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya biasa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu.⁵

Sejarah teori demokrasi, terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat dimana warga Negara dapat terlibat dalam pemerintahan sendiri atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).⁶

2. Konsep Tentang Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan Umum adalah bentuk atas kedaulatan rakyat dan demokrasi dimana sebagai penentu wakil-wakil rakyat yang akan duduk pada suatu lembaga perwakilan rakyat yang juga memilih Presiden dan Wakil Presiden termasuk memilih pemimpin yang akan memimpin pemerintahan (eksekutif).⁷

Pada kamus Bahasa Indonesia, kata pemilihan berasal dari kata dasar pilih yang artinya dengan teliti memilih, tidak dengan sembarang saja mengambil mana-mana yang disukai, mencari atau mengasingkan mana-

⁴ Koencoro Poerbopranoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi, (Eresco, Bandung, 1987, hlm.6 dalam Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, UII Press, Yogyakarta, 2005), hlm. 12

⁵ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, Ilmu Negara, (Pradnya Paramita, Jakarta, 2001), hlm.77

⁶ David Held, Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Sehingga Pemerintahan Kosmopolitan, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004), hlm. 6

⁷ Muhamad Erwin, Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia, (PT Refika Aditama, Bandung, 2012), hlm. 141

mana yang baik, menunjuk orang, calon. Sedangkan kata umum berarti mengenai seluruhnya atau semuanya, secara menyeluruh, tidak menyangkut yang khusus (tertentu) saja.⁸

Menurut Ali Moertopo, pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Ia menyatakan secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahapan paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, sehingga pemilu merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik demokrasi.⁹

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara, pemilihan umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat. Menurut Sri Soemantri, pemilu yang dilaksanakan harus merupakan pemilihan umum yang bebas, sebagai syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dan dapat dihubungkan dengan kenyataan dimana nilai suatu pemerintahan untuk sebageian besar tergantung kepada orang-orang yang duduk di dalamnya.¹⁰

Menurut Harris G Warren, Pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah dan membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A. Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.¹¹

⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Balai Pustaka, Jakarta, 1988), hlm. 683

⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi, Universitas Admajaya, Yogyakarta, 2009), hlm. 208

¹⁰ Sri Soemantri Martosoewognjo, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, (Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 6

¹¹ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, (PT Grasindo, Jakarta 1992), hlm. 15

3. Konsep Tentang Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari 2 (dua) istilah sistem dan pemerintahan, sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang mengakibatkannya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya.¹²

Menurut Sri Soemantri menyatakan bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif terdapat perbedaan yang jelas antara pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Masing-masing memiliki ciri-ciri sebagaimana diungkapkan. Pertama, masalah sistem pemerintahan yang dianut oleh undang-undang dasar, memang dikalangan kita ini ada dua pendapat bahkan tiga mungkin. Yang pertama, mengatakan bahwa yang berlaku sekarang ini sistem pemerintahan presidensial. Yang kedua, mengatakan itu bukan, bahkan ini dikatakan ada semacam campuran.¹³

Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pemerintahan berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Sistem pemerintahan ini pada era demokrasi moder dapat dibagi dalam tiga kelas, tergantung pada hubungan antara organ-organ pemerintahan yang mewakili tiga fungsi yang berbeda, yaitu: pertama, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer. Kedua, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemerintahan kekuasaan atau sistem presidensial. Ketiga, pemerintahan

¹² Carl J. Friedrich, *Man and his Government, An Empirical Theory of Politic*, (New York, me Graw Hill Book Cay, inc, 1963)

¹³ Sri M Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 90

rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.¹⁴

II. PEMBAHASAN

Perkembangan ketatanegaraan Negara Indonesia upaya untuk mempertegas sistem presidensial sebagai salah satu kesepakatan dasar saat melakukan perubahan UUD 1945 mengalami pasang surut, hal itu dapat dilihat pada setiap pembahasan rancangan undang-undang pemelihan umum. Partai-partai yang berpendapat perlunya koalisi sebelum pemilihan umum Presiden berusaha mempertahankan bahkan menaikkan ambang batas syarat pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden. Pada pihak lain ada juga partai-partai yang berpendapat bahwa untuk membentuk koalisi pemerintahan yang mayoritas dalam rangka sistem presidensial bias dilakukan setelah presiden terpilih. Suatu alasan yang sebenarnya lebih mirip sistem parlementer dan koalisi yang terbangunpun terkesan bukan karena perjuangan bersama tetapi bersifat kontraktual.

Upaya untuk mempertegas sistem presidensial melalui pembentukan koalisi sebelum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menghadapi tantangan pemecahan saat Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa hakikat UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur pemilihan umum menghendaki pemilihan legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden haruslah dilaksanakan secara serentak. Dengan ketentuan seperti itu maka syarat ambang batas perolehan suara atau kursi masing-masing Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam pemilihan umum legislatif untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden menjadi kehilangan makna karena maksud ambang batas itu adalah sebagai modal awal dukungan Presiden dan Wakil Presiden di lembaga perwakilan apabila nanti terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Menegaskan sistem presidensial memang bukan hanya dengan cara membentuk koalisi pemerintahan sebelum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang didukung Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang diperkirakan akan memperoleh mayoritas kursi di lembaga perwakilan. Usaha menegaskan sistem

¹⁴ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, (Gema Media, Yogyakarta, 1999), hlm.41

presidensil yang menjadi salah satu kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945 juga dapat ditempuh melalui proses peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan kelembagaan antara presiden dan lembaga perwakilan rakyat.

Hubungan kelembagaan yang dimaksud tersebut, baik hubungan politik maupun hubungan administrasi yang materi muatannya betul-betul mencerminkan semangat dari sistem presidensil yang akan dibangun. Selain dari itu penegasan sistem presidensil juga tercermin dari pengaturan tentang tata cara pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang harus melalui mekanisme peradilan oleh Mahkamah Konstitusi.

Bangunan politik yang dikehendaki UUD NRI Tahun 1945 bukanlah bangunan politik yang individualistik atau liberal tetapi bangunan politik yang mencerminkan sifat kolektifitas bangsa. Berkenaan dengan itu UUD NRI Tahun 1945 mempertegas eksistensi Partai Politik sebagai institusi/kelembagaan tunggal dalam proses rekrutmen calon Presiden. Bahkan untuk pemilihan lembaga perwakilan calonnya harus melalui Partai Politik kecuali untuk keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan hak monopoli yang diberikan UUD NRI Tahun 1945 kepada Partai Politik untuk menjadi sumber kepemimpinan bangsa maka dengan sendirinya Partai Politik tidak berlebihan bila dianggap sebagai bagian dari institusi negara dan harus ditaati. Bahkan dalam beberapa aspek dapat dikatakan bahwa Partai Politik di Indonesia dengan kewenangan begitu besar dapat diibaratkan sebagai miniatur negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat dan presiden harus melalui pemilihan umum. Demikian ketentuan yang tertuang dalam bab VII B Pasal 22E. Bersamaan dengan itu UUD NRI Tahun 1945 pula membentuk lembaga perwakilan lain yang juga harus dipilih dalam pemilihan umum yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan demikian institusi dalam hal ini pengisian jabatannya harus diisi melalui pemilihan umum yaitu:

- (1) Lembaga perwakilan rakyat mulai dari tingkat nasional, tingkat provinsi, maupun tingkat kabupaten/kota (DPR-RI, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota) yang persertannya adalah Partai Politik.

- (2) Lembaga perwakilan daerah (DPD) yang pesertanya adalah perorangan, serta
- (3) Presiden dan Wakil Presiden yang pesertanya adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik.

Dalam pemikiran peneliti untuk berpendapat bahwa pemilihan umum legislatif dilaksanakan lebih awal dan hasilnya akan menjadi syarat pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah dalam rangka mempertegas sistem presidensial itu. Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem presidensial memang tidak tergantung pada polarisasi politik di lembaga perwakilan rakyat baik dalam pembentukan undang-undang maupun dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara. Dukungan itu diwujudkan dalam bentuk koalisi. Koalisi pemerintahan memang biasa dilakukan sebelum atau sesudah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden namun menurut hemat peneliti koalisi dengan pemerintah yang bermartabat adalah koalisi sebelum pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, karena koalisi seperti ini diawali dengan kesamaan visi dan misi membangun Negara dilanjutkan dengan semangat kerjasama untuk memenangkan pemilihan. Koalisi pemerintahan yang dilakukan setelah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bukannya tidak boleh tetapi secara moral politik rasanya banyak masalah.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden harus dilaksanakan serentak maka instrumen mempertegas sistem presidensial melalui koalisi yang menggambarkan dukungan awal Presiden dan Wakil Presiden menjadi tidak bermakna. Penyelenggaraan pemilu pada dasarnya berfungsi memberikan legitimasi terhadap pemerintahan, parlemen dan sistem politik itu sendiri. Politik pada dasarnya terhadap apa yang disebut kekuasaan. Di dalam sistem demokrasi, kuncinya adalah kewenangan sebagai kekuasaan yang sah. Hal ini berarti bahwa siapa yang memiliki kekuasaan dengan mendapatkan legitimasi dari warga negara dapat menggunakan kekuasaan.

Penyelenggaraan pemilu sangat erat hubungannya dengan masalah mandat. Di dalam arti yang paling sederhana, mandat adalah hak yang diberikan kepada anggota pemerintah, parlemen, atau bagi pemerintah untuk mengklaimnya. Sering juga secara retorik suatu pemerintah yang memenangkan pemilu menyatakan bahwa kebijakan yang diambilnya merupakan mandat dari para pemilihnya dan mengharapkan dapat disetujui di parlemen untuk dapat dilaksanakan. Akan tetapi pada dasarnya sangat sulit untuk justifikasi bahwa kebijakan suatu partai politik merupakan mandat dari pemilihannya kecuali partai politik tersebut di dalam kampanye menawarkan kebijakan politik yang sangat khusus.

Perdebatan tentang arah demokrasi Indonesia sangat beragam, kelompok optimisme tetap menganggap bahwa demokrasi konstitusional melalui perubahan konstitusi tetap sangat penting diberlakukan, sedangkan pihak lain tuntutan adanya konstitusi baru dan pemilihan presiden secara langsung. Dalam perdebatan politik di ruang publik baik pernyataan di berbagai media massa, dua kelompok ini yang optimise sangat tinggi meletakkan dasar-dasar dari demokrasi konstitusional, dan sementara kelompok yang lain berpendapat bahwa demokrasi jalanan dalam arti untuk memperjuangkan kebebasan dilakukan melalui demonstrasi di jalanan. Dengan bahasa lain yaitu dengan memberikan tekanan politik melalui demonstrasi.

Perdebatan tentang konseptualisasi demokrasi secara substansi dan prosedural, atau pemahaman tentang negara demokrasi atau negara non demokrasi difahami tidak sebagai dikotomi akan tetapi sebagai fenomena proses terwujudnya negara demokrasi. Konsep demokrasi yang paling minimal prosedural dalam demokrasi harus terdapat hak-hak substantif dan kebebasan. Dengan demikian pemisahan dan dikotomisasi antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif tidak relevan. Pemahaman tentang demokrasi prosedural untuk melaksanakan pemilu misalnya tidak dapat dipisahkan dengan pemahaman demokrasi substantif, karena dalam pemahaman tentang demokrasi prosedural pun harus di dalamnya terdapat kebebasan bagi pemilih untuk memilih (substantif berhubungan dengan Hak Asasi Manusia). Lebih lanjut pemahaman tentang pelaksanaan pemilihan umum untuk secara prosedural memilih pemimpin baik di

lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif. Siapa pemimpin yang dipilih menjadi demokrasi substantif karena Partai Politik harus memperhatikan pentingnya tugas konstitusi menjadi wakil rakyat maupun Presiden. Dalam pelaksanaan pemilu tersebut untuk memenuhi pemahaman tentang demokrasi substantif harus dilaksanakan secara fair dan adil.

Kekuasaan dan kewenangan untuk memerintah dibatasi 5 (lima) tahun dan oleh sebab itu harus ada proses untuk penggantinya. Pemilihan umum adalah mekanis untuk melaksanakan untuk suksesi pemerintahan tersebut. Dalam proses tersebut warga negara harus terlibat untuk menentukan siapa yang paling banyak dipilih untuk memerintah, baik di lembaga eksekutif seperti Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota maupun di lembaga legislatif yaitu di DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Disini melalui tentang perdebatan antara *majority rule* dalam demokrasi langsung, atau musyawarah sesuai dengan tafsir sila keempat dari Pancasila melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam memilih Presiden. Dengan demikian mekanisme prosedural dalam penyelenggaraan pemilu yaitu bagaimana suksesi tersebut dilaksanakan harus memenuhi persyaratan anatara lain adalah bagaimana warga negara terlibat di dalam proses suksesi tersebut, dan hasilnya juga harus mengikat warga negara. Dalam hal ini dalam kerangka untuk melaksanakan demokrasi keterwakilan yang hubungan dengan pemilihan wakil rakyat dilaksanakan melalui pemilu. Apapun definisinya demokrasi ini memiliki model untuk melakukan pemilihan umum sebagai bentuk satu-satunya yang dianggap demokrasi untuk melakukan pemilihan dari politik pengambilan keputusan. Pemilihan umum menjadi prosedur yang penting untuk mendapatkan nilai yang substantif dalam proses suksesi tersebut.

Sementara demokrasi konstitusional lebih menekankan kepada proses perubahan melalui jalur aturan main politik dan hukum secara konstitusional. Dengan demikian proses politik melalui legislatif menjadi sangat penting, oleh karena itu perubahan aturan main dari perubahan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang yang menjadi aturan pelaksanaannya.

Kebebasan politik terlihat kehilangan optimisme dalam jangka waktu yang tidak lama. Proses demokratisasi tidak dibarengi dengan konsolidasi politik, sehingga proses politik terlihat tidak utuh dan setengah-setengah. Proses perubahan konstitusi tidak dilakukan secara menyeluruh, di satu sisi proses perubahan yang cukup banyak dalam waktu yang relatif singkat, namun tidak dibarengi dengan konsolidasi politik untuk visi, misi, arah dan tujuan dari berbangsa dan bernegara. Pendekatan berbagai konseptualisasi tentang demokrasi, studi tentang proses demokrasi menjadi penting untuk melihat sejauhmana proses demokrasi tentang suksesi pemerintahan dilakukan secara demokrasi bebas dan adil.

Penyelenggaraan pemilu secara relatif dapat diukur terminologi indikatornya dengan validitas yang tinggi. Demikian pula data-data yang dipergunakan juga dapat digunakan untuk melakukan formulasi untuk pendekatan perbandingan, studi tentang karakteristik dari penyelenggaraan pemilu dengan multipartai dengan pemilihan secara langsung menjadi perlu ditinjau kembali.

Isu-isu Partai Politik dewasa ini sangat kompleks. Sejumlah fenomena yang terjadi antara lain: (1) Partai Politik kurang peka dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat; (2) Terlampaui terjatuh oligarki di kalangan elit pengurusnya, sehingga gagal menjadi instrument politik yang kuat tradisi demokrasi internalnya; (3) mengalami deideologisasi, sekedar tampil sebagai entitas politik yang pragmatis, terutama apabila ditunjukkan proses rekrutmen politiknya; (4) Lemahnya tradisi transparansi dan akuntabilitas keuangan.

Melihat konteks inilah, menurut penulis Partai politik perlu dipertegas posisi dan perannya dalam konstitusi, terutama dalam konteks penguatan kelembagaan Partai Politik dan sistem kepartaian yang efektif. Konsekuensinya, apabila dimungkinkan perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945, perlu dipertimbangkan penegasan terhadap eksistensi dan peran Partai Politik dalam konstitusi yang mencakup: (1) Partai Politik berbadan hukum publik; (2) Dibiayai negara, dapat dibubarkan apabila tidak mampu mengelola keuangannya secara profesional; (3) Menjamin proses demokrasi internal; dan (4) Berwenang dalam kandidasi pemilu

DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.

Partai Politik sebagai agen penting sosialisasi dan mobilisasi politik. Partai Politik mensosialisasi nilai dan ideologi tertentu dan memobilisasi dukungan atas nilai-nilai dan ideology tersebut. Fungsi Partai Politik meliputi: (1) Partai-partai membantu pembentukan pemerintahan dan berperan strategis dalam stabilitas pemerintahan yang terbentuk; (2) Partai-partai memfasilitasi kerjasama antar dua cabang pemerintahan legislatif dan eksekutif; (3) Paling tidak dalam system kepartaian yang kompetitif, partai-partai menjadi sumber penting dari oposisi dan kritik, baik di dalam maupun di luar pemerintahan dalam sebuah debat politik yang menjamin kebijakan pemerintah disusun secara lebih cermat dan teliti.¹⁵

Sedangkan menurut Miriam Budiardjo,¹⁶ menyebutkan empat fungsi Partai politik di negara demokrasi yaitu: (1) sebagai sarana komunikasi politik; (2) sebagai sarana sosialisasi politik; (3) sebagai sarana rekrutmen politik; dan (4) sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Fungsi pertama, mengandung fungsi-fungsi yang disebut sebagai fungsi perwakilan, fungsi perumusan tujuan dan fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan. Selebihnya keduanya sama-sama sepakat bahwa Partai politik memiliki sosialisasi dan mobilisasi politik dan fungsi rekrutmen politik.

Setiap negara demokrasi keberadaan Partai politik dan penyelenggaraan pemilihan umum adalah suatu keniscayaan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari negara yang menganut paham demokrasi, yang mengakui bahwa rakyatlah yang berdaulat atau kedaulatan di tangan rakyat. Istilah demokrasi juga digunakan secara beragam, kadang digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan sebagai kondisi masyarakat. Di dalam suatu negara dimana nasionalisme menjadi dasar bagi demokrasi politik maka pemerintah harus bergantung pada persetujuan pihak yang diperintah artinya ekspresi persetujuan maupun ketidak persetujuan rakyat sudah harus memiliki sarana

¹⁵ Andrew Heywood, *Politik*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Keempat, 2013), hlm. 398-402, Buku ini diterjemahkan dari Andrew Heywood, *Politice*, Palgrave Macmillan, 4th Edition, 2013.

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Edisi Revisi Cetakan Kelima, 2015), hlm 405

penyaluran yang nyata dalam pemilihan umum, program Partai Politik, media massa dan sebagainya.

III. PENUTUP

1. Kesimpulan

Perdebatan tentang konseptualisasi demokrasi secara procedural dan substantif, atau pemahaman tentang negara demokrasi atau negara non demokrasi difahami tidak sebagai dikotomi akan tetapi sebagai fenomena proses terwujudnya negara demokrasi. Konsep demokrasi yang paling minimal prosedural dalam demokrasi harus terdapat hak-hak substantif dan kebebasan. Dengan demikian pemisahan dan dikotomisasi antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif tidak relevan. Pemahaman tentang demokrasi prosedural untuk melaksanakan pemilu misalnya tidak dapat dipisahkan dengan pemahaman demokrasi substantif, karena dalam pemahaman tentang demokrasi prosedural pun harus di dalamnya terdapat kebebasan bagi pemilih untuk memilih (substantif berhubungan dengan Hak Asasi Manusia).

2. Saran

Penyelenggaraan pemilihan umum akan berlangsung sukses baik secara prosedural maupun substansi, apabila dipenuhinya undang-undang penyelenggaraan pemilihan umum, dimana penetapannya cukup waktu untuk dipahami dan ditaati, demikian pula dengan putusan Mahkamah Konstitusi. KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai penentu keberhasilan pemilihan umum sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing lembaga tersebut.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Andrew Heywood, Politik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Keempat, 2013, hlm. 398-402, Buku ini diterjemahkan dari Andrew Heywood, Politice, Palgrafe Macmillan, 4th Edition, 2013
- B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sisem Demokrasi, Universitas Admajaya, Yogyakarta, 2009
- Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Gema Media, Yogyakarta, 1999
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, Ilmu Negara, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001
- Carl J. Friedrich, Man and his Government, An Empirical Theory of Politic, New York, me Graw Hill Book Cay, inc, 1963
- David Held, Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Sehingga Pemerintahan Kosmopolitan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004

- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1988
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Publishing, 2006
- Koencoro Poerbopranoto, Sistem Pemerintahan Demokrasi, Eresco, Bandung, 1987, hlm.6 dalam Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Edisi Revisi Cetakan Kelima, 2015
- Muhamad Erwin, Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia, PT Refika Aditama, Bandung, 2012
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Ramlan Surbeki, Memahami Ilmu Politik, PT Grasindo, Jakarta 1992
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011
- Sri Soemantri Martosoewognjo, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Citra Aditya Bakti, 1989
- Sri M Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: Alumni, 1992