

**PERKEMBANGAN UU BIDANG POLITIK PASCA
AMANDEMEN UUD 1945**

Oleh : Prof. Dr. Maswadi Rauf

PERKEMBANGAN UU BIDANG POLITIK PASCA AMANDEMEN UUD 1945¹

Oleh : Prof. Dr. Maswadi Rauf²

Tulisan Prof. Jimly berjudul “Struktur Keselaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII ini adalah sebuah makalah yang membahas secara komprehensif perubahan-perubahan di bidang ketatanegaraan dan politik sebagai akibat dari tuntasnya amandemen terhadap UUD 1945. Di samping pembahasannya yang memang mendalam, makalah tersebut relatif agak tebal dibandingkan dengan makalah-makalah yang biasa disajikan dalam seminar. Dilihat dari materi, sebenarnya fokus makalah Prof. Jimly sedikit berbeda dari materi yang ditentukan oleh TOR (*terms of reference*) seminar karena yang diharapkan adalah pembahasan mengenai perkembangan UU bidang politik pada masa setelah amandemen UUD 1945. Meskipun begitu, tentu saja ada beberapa hal penting disinggung yang berkaitan dengan UU bidang politik.

Tidak dapat disangkal bahwa keempat amandemen terhadap UUD 1945 memberikan dasar hukum terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Seperti yang dibahas oleh Prof. Jimly, UUD 1945 yang baru memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada DPR dibandingkan dengan UUD 1945 yang asli. DPR yang ada sekarang ini memainkan peranan yang amat dominan dalam proses perumusan dan pengesahan UU. Bahkan banyak pihak menilai bahwa DPR pasca amandemen UUD 1945 telah menjadi *super parliament*, sebuah lembaga perwakilan rakyat dengan kewenangan amat besar. Ketentuan yang diatur oleh Pasal 20 Ayat (5) tentang sahnya sebuah RUU menjadi UU tanpa persetujuan presiden adalah salah satu indikator besarnya kewenangan presiden. Atas dasar ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh UUD 1945, disusunlah RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang sudah disetujui oleh DPR tanggal 9 Juli 2003 yang lalu.

Salah satu perubahan penting yang dibawa oleh UUD 1945 adalah pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Pasal 6A Ayat (1) memberikan dasar hukum yang jelas bagi pemilihan tersebut Hal ini merupakan sebuah terobosan politik (*political breakthrough*) yang hebat dalam sistem politik Indonesia. Ada dua faktor penting yang menghambat terlaksananya pemilihan presiden secara langsung. Pertama adalah kepentingan kelompok tertentu dari elit politik. Elit politik ini lebih cenderung kepada pemilihan tidak langsung (yakni oleh MPR) karena lebih mudah dikendalikan sehingga rekayasa untuk mendudukkan tokoh tertentu dapat dilakukan. Hal ini berarti presiden

¹ Tulisan ini merupakan pembandingan terhadap makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie.SH berjudul “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” yang disajikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional di Denpasar, Bali, pada tanggal 14-18 Juli 2003.

² Guru Besar ilmu politik FISIP UI dan Deputi I Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara.

ditentukan oleh sekelompok kecil orang yang duduk pada pucuk pimpinan politik/pemerintahan sehingga menghasilkan sistem politik yang elitis. Kedua adalah keraguan tentang kemampuan rakyat Indonesia untuk bisa memilih dengan baik dan benar karena adanya keraguan tentang kemampuan, kesadaran, dan wawasan politik rakyat Indonesia. Tentu saja tidak dapat disangkal bahwa ada sejumlah besar rakyat Indonesia yang belum bisa menjatuhkan pilihan secara mandiri karena kesadaran politik yang rendah. Namun juga tidak dapat disangkal bahwa hampir semua rakyat yang tinggal di daerah perkotaan dan sebagian besar rakyat yang tinggal di pedesaan diperkirakan mampu menggunakan hak pilih mereka dengan baik. Oleh karena itu diperkirakan sebagian besar rakyat Indonesia bisa menjalankan peran mereka dengan baik dalam pemilihan presiden secara langsung. Rakyat Indonesia patut bersyukur bahwa MPR kemudian menyetujui pemilihan presiden secara langsung setelah mengalami berbagai tantangan. Dengan disetujuinya RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 7 Juli 2003, bangsa Indonesia semakin dekat kepada terselenggaranya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kali dalam sejarah negara-bangsa Indonesia.

Ketentuan tentang pemilihan umum (pemilu) sebenarnya tidak ada yang baru dalam UUD 1945. Kalaupun mau dicari, paling-paling yang baru adalah ketentuan tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mandiri seperti yang disebutkan dalam Pasal 22E Ayat (5). Karakteristik KPU yang lain yang disebutkan dalam ayat tersebut (yaitu "nasional" dan "tetap") bukanlah baru karena sudah dimiliki oleh KPU sebelumnya. Kemandirian KPU dianggap penting agar pelaksanaan pemilu dapat dilakukan oleh sebuah lembaga yang tidak memihak (baik kepada pemerintah, partai politik tertentu, ataupun pihak lainnya) yang ingin mencapai kepentingannya melalui pemilu. Ketentuan tentang KPU seperti itu yang diberikan oleh konstitusi menunjukkan semangat baru baik di pihak pemerintah maupun di kalangan partai politik untuk tidak menggunakan KPU untuk memperoleh keuntungan-keuntungan politik melalui pemilihan umum.

Reformasi politik terhadap pemilu memang telah dilakukan sebelum proses amandemen UUD 1945 berlangsung. Tuntutan bagi pemilu yang demokratis tidak lagi bisa dibendung begitu Soeharto turun dari kursi kepresidenan. Kesepakatan pemerintahan Habibie untuk melaksanakan pemilu pada tahun 1999 didorong oleh tuntutan demokratisasi yang muncul dari masyarakat. Tuntutan itu pula yang memaksa pemerintah untuk mengganti tiga UU politik (masing-masing tentang partai politik, pemilu dan susunan/kedudukan MPR, DPR, dan DPRD) dengan UU yang baru. Meskipun waktu sangat sempit, ternyata Pemilu 1999 dapat diselenggarakan dengan baik yang dinilai jauh lebih demokratis dibandingkan pemilu-pemilu pada masa Orde Baru. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa usaha-usaha untuk menjadikan pemilu lebih demokratis lebih banyak disebabkan oleh tuntutan yang berkembang di dalam masyarakat yang menyebabkan pelaksanaan pemilu jauh lebih baik. Untuk menyempurnakan kualitas pemilu lebih lanjut pada awal tahun ini telah dihasilkan UU pemilu yang baru (UU No.12 tahun 2003). Beberapa perubahan yang dibawa oleh UU itu (seperti sistem pemilu) diatur pada tingkat UU, tidak oleh UUD 1945.

Perkembangan partai politik di Indonesia menunjukkan gejala yang hampir sama dengan perkembangan pemilu. Partai politik telah menikmati kebebasannya segera

setelah Soeharto turun. Pembentukan partai politik sebelum disahkannya UU partai politik baru pada awal tahun 1999 sebenarnya tidak sah secara hukum karena yang diakui oleh UU partai politik yang berlaku saat itu hanyalah dua partai (yakni PPP dan PDI) dan satu Golongan Karya. Namun pemerintah tidak bisa berbuat lain kecuali membiarkan terbentuknya partai politik dalam jumlah besar karena pelarangan terhadap pembentukan partai politik dengan menggunakan UU partai politik yang berlaku saat itu tentu saja akan mendapat tantangan yang hebat dari masyarakat. Pemerintah mengambil resiko melanggar UU demi memenuhi tuntutan masyarakat bagi demokratisasi, khususnya kebebasan membentuk partai-partai politik. Dengan dikeluarkannya UU No. 31 tahun 2002 tentang partai politik, tidak banyak yang baru yang dibawa oleh UU tersebut bagi kehidupan kepartaian di Indonesia.

UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk)

Pembahasan terhadap RUU Susduk memakan waktu yang lebih lama dibandingkan dengan UU politik lainnya. UU ini memang berada dalam prioritas yang lebih rendah dibandingkan dengan UU partai politik dan UU pemilu karena ketentuan-ketentuan yang diatur berkaitan dengan masa pasca pemilu. UU partai politik dan UU pemilu berkaitan dengan langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, tanpa adanya kedua UU tersebut lebih awal, akan sangat sulit bagi KPU untuk mulai melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk persiapan penyelenggaraan pemilu.

Beberapa isu penting yang banyak dibahas dalam pembahasan tentang UU Susduk adalah: (1) kedudukan MPR, (2) peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (3) pergantian antar waktu (PAW), dan (4) status penuh waktu (*fulltime*) bagi anggota lembaga perwakilan. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa pembicaraan yang berkembang selama ini di sekitar UU Susduk diwarnai oleh keinginan untuk membuat lembaga-lembaga perwakilan tersebut dapat berfungsi lebih baik dalam membela kepentingan rakyat. Di samping itu, juga terlihat adanya keinginan untuk tetap berpegang pada UUD 1945 dan berusaha menafsirkan konstitusi tersebut, baik untuk mewujudkan demokratisasi dalam pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga perwakilan maupun untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan politik.

Isu yang berkembang di seputar kedudukan MPR berkisar pada dua hal. Pertama adalah MPR sebagai lembaga yang hanya ada bila DPR dan DPD bersidang. Kedua, MPR yang merupakan lembaga permanen dengan pimpinan yang terpisah dari pimpinan DPR dan DPD. Mengingat Presiden dan Wakil Presiden sudah ditetapkan untuk dipilih secara langsung oleh rakyat, MPR tidak lagi menjalankan fungsi memilih Presiden dan Wakil Presiden. Konsekuensi selanjutnya adalah hilangnya fungsi MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN) atau yang sejenisnya karena apa yang menjadi haluan negara dan basis bagi pembangunan lima tahun adalah program kerja calon Presiden/Wakil Presiden terpilih. Oleh karena itu dua tugas utama MPR tersebut tidak lagi dimiliki oleh MPR sesuai dengan ketentuan UUD 1945 hasil amandemen. Fungsi MPR yang tertinggal hanyalah tiga yakni (1) mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (3)

memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3). Diperkirakan bahwa fungsi pertama dan ketiga bukanlah merupakan fungsi yang dilakukan secara rutin karena fungsi-fungsi tersebut akan sangat jarang dilakukan. Sehingga hanyalah fungsi kedua saja yang merupakan tugas rutin sekali lima tahun. Fungsi melantik ini pun bersifat seremonial karena MPR harus melakukan upacara tersebut terhadap Presiden/Wakil Presiden pemenang dalam pemilihan Presiden. Karena seremonial, MPR tentu saja tidak bisa menghambat pelantikan tersebut sehingga persyaratan persidangan (seperti kuorum dan syarat jumlah suara untuk pengambilan keputusan) tidak bisa diberlakukan seperti sidang-sidang lainnya di dalam lembaga perwakilan.

Mengingat kecilnya peranan MPR, muncul pemikiran untuk tidak melembagakan MPR. Dengan demikian MPR hanyalah merupakan *joint session* (sidang gabungan) antara DPR dan DPD. Konsekuensinya adalah MPR tidak mempunyai pimpinan sendiri dan lembaga ini tidak ada bila tidak ada sidang gabungan tersebut. Kelihatannya pemikiran ini tidak mendapat suara yang cukup besar sehingga MPR ditetapkan oleh RUU Susduk yang baru sebagai lembaga permanen dengan pimpinan tersendiri. Semangat untuk tidak mau terlalu jauh dari MPR yang ada sebelum amandemen UUD 1945 merupakan salah satu alasan bagi ditetapkannya ketentuan seperti itu. Memang ada yang tidak rela bila MPR dikaburkan keberadaannya mengingat semenjak lama MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat dan merupakan lembaga negara tertinggi.

Peranan DPD juga merupakan salah satu topik perdebatan yang penting. UUD 1945 telah menetapkan bahwa DPD bukanlah lembaga legislatif. Fungsinya adalah sebagai mitra kerja DPR yang dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR dan ikut membahas RUU tersebut bersama-sama DPR. Di samping itu DPD juga dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU tertentu (Pasal 22D). Karena hal ini sudah menjadi ketentuan konstitusi, tentu saja UU Susduk tidak bisa mengatur lebih jauh dari itu. Paling-paling yang dapat dilakukan oleh UU Susduk adalah mewajibkan DPR untuk betul-betul memperhatikan dan membahas RUU yang disampaikan oleh DPD dan mengikutsertakan DPD dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan bidang-bidang yang disebutkan dalam UUD 1945 (Pasal 26 RUU Susduk).

Memang harus diakui bahwa ada keganjilan dalam kedudukan DPD. DPD yang dipilih secara langsung dalam pemilu seperti halnya DPR tidak mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR. Seperti yang dikatakan oleh Prof. Jimly, dibutuhkan persyaratan yang lebih berat untuk menjadi anggota DPD dibandingkan anggota DPR. Kecilnya peranan DPD disebabkan karena keraguan akan perlunya suara-suara daerah yang disampaikan oleh DPD dalam pembuatan UU. Ada pandangan bahwa anggota-anggota DPR sebenarnya juga sudah mencerminkan kepentingan daerah-daerah yang ada di Indonesia. Alasan kedua dari kecilnya peranan DPD adalah kekhawatiran terjadinya konflik antara DPR dan DPD dalam proses pembuatan UU yang sulit dicarikannya jalan keluarnya. DPD sebenarnya adalah lembaga formal yang memperjuangkan kepentingan daerah dan hanya itu tugas utamanya. Hal ini tentu saja berbeda dengan fungsi anggota-anggota DPR yang melihat segala sesuatunya dari kaca mata partai politik. Mengenai

kemungkinan terjadinya konflik antara DPR dan DPD, pencegahan dan penyelesaiannya dapat diatur dengan baik dalam UU Susduk.

RUU Susduk yang baru disahkan telah memutuskan berlakunya PAW terhadap anggota-anggota lembaga perwakilan yang dilakukan oleh Badan Kehormatan. Pemberlakuan PAW tentu saja tidak kaitannya dengan praktek PAW (juga disebut sebagai *recalling*) pada masa Orde Baru. Pada masa Orde Baru, PAW seringkali digunakan oleh pimpinan partai untuk memecat anggota-anggota mereka di lembaga legislatif karena bertentangan dengan kebijakan dan keinginan penguasa Orde Baru. PAW yang digunakan sekarang seharusnya bertujuan untuk mendisiplinkan anggota-anggota lembaga perwakilan yang tidak sejalan dengan pandangan partai dan mereka yang tidak menjalankan fungsi sebagai wakil rakyat. Mengingat bahwa prosedur PAW jauh lebih rumit dibandingkan dengan masa lalu, pimpinan partai tidak dapat memecat anggotanya sekehendak mereka. Keputusan dibuat oleh Badan Kehormatan setelah mengadakan verifikasi terhadap laporan-laporan negatif tentang anggota tertentu. Pasal 85 Ayat (4) RUU Susduk menyatakan bahwa PAW dilakukan setelah Badan Kehormatan DPR (juga berlaku untuk lembaga-lembaga perwakilan lainnya) melakukan penyelidikan dan verifikasi terhadap pengaduan yang dibuat oleh pimpinan DPR, masyarakat dan/atau pemilih tentang wakil rakyat tertentu.

Wacana mengenai anggota yang penuh waktu didasarkan pada pertimbangan bahwa perangkapan jabatan oleh anggota-anggota DPR akan mengganggu tugas-tugas mereka selaku wakil rakyat. Oleh karena itu, menjadi anggota lembaga perwakilan adalah sebuah pilihan, bukan sebuah pekerjaan sambilan. Tuntutan ini semakin mendesak mengingat para wakil rakyat telah menerima imbalan (dalam bentuk gaji dan berbagai bentuk uang kehormatan) yang amat besar, jauh lebih besar dari gaji pegawai negeri sipil. Oleh karena itu beralasan untuk menuntut tanggung jawab dan komitmen yang lebih besar dari para anggota lembaga perwakilan di masa yang akan datang. Tingginya tingkat absensi di kalangan anggota lembaga legislative selama ini antara lain disebabkan oleh rangkap jabatan, di samping tidak adanya mekanisme untuk menegakkan disiplin. Oleh karena itu beralasan untuk memasukkan ketentuan tentang larangan perangkapan jabatan oleh anggota-anggota DPR (dan lembaga-lembaga perwakilan lainnya) ke dalam Pasal 104 RUU Susduk. Larangan itu tidak saja bagi jabatan-jabatan di pemerintahan, tapi juga di sektor swasta, seperti pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta dan advokat/pengacara.

UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres)

Setelah berdebat cukup lama yang melibatkan masyarakat, akhirnya RUU Pilpres disetujui oleh DPR. Melihat kenyataan bahwa pemerintah telah terlibat langsung dalam pembahasannya (seperti halnya UU Susduk), persetujuan oleh pemerintah (presiden) tidak akan menghadapi masalah sehingga dalam waktu dekat RUU tersebut akan menjadi UU.

Ada beberapa isu penting di sekitar UU Pilpres yang sempat menjadi wacana publik. Isu-isu tersebut adalah: (1) persyaratan presiden, (2) persentase kursi partai/gabungan partai yang mencalonkan, dan (3) kampanye Presiden.

Perdebatan tentang persyaratan presiden telah melibatkan publik secara luas. Masalah yang diperdebatkan berkisar pada apakah calon Presiden (capres) itu harus berpendidikan sarjana atau boleh hanya sampai sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA). Masalah lain mengenai persyaratan ini adalah apakah capres boleh seorang terdakwa yang belum memperoleh keputusan hukum tetap atau tidak boleh sebagai terdakwa. Keputusan yang dibuat adalah bahwa seorang capres minimal berpendidikan SLTA dan yang berstatus terdakwa boleh mencalonkan diri sebagai Presiden/Wakil Presiden (masing-masing diatur dalam Pasal 6 huruf r dan t dari RUU Pilpres) . Keputusan ini mengakhiri perdebatan yang telah berlangsung cukup lama.

Persyaratan pendidikan sarjana bagi capres sebenarnya memang tidak diperlukan karena akan mempersulit calon yang tidak bergelar sarjana. Seorang aktivis organisasi pada umumnya amat disibukkan oleh kegiatan-kegiatan organisasi dan sosial sehingga tidak sempat menyediakan waktu untuk mengikuti kuliah-kuliah di perguruan tinggi secara teratur. Padahal untuk bisa menyelesaikan studi di perguruan tinggi diperlukan waktu dan suasana yang tenang sehingga dapat menyelesaikan studi dengan baik. Oleh karena itu tidak mengherankan bila banyak para aktivis organisasi yang terhambat dalam menyelesaikan studi mereka. Bila tujuannya adalah untuk menghasilkan capres yang berkualitas karena mampu mengembangkan nalar dengan tingkat intelektualitas yang tinggi, pendidikan tinggi bukanlah satu-satunya sarana. Pengalaman aktif berorganisasi dan memimpin banyak orang dalam organisasi merupakan sarana yang lebih penting dalam membentuk ketrampilan memimpin dan mengembangkan daya nalar dan intelektualitas sebagai pemimpin.

Dibukanya kemungkinan bagi terdakwa untuk tampil sebagai capres sebenarnya tidak mempunyai makna politik yang besar, kecuali diperlihatkannya sikap yang tidak mempedulikan pandangan masyarakat terhadap citra capres. Tidak dapat disangkal bahwa capres yang berstatus sebagai terdakwa mempunyai citra yang kurang baik di mata masyarakat. Meskipun keputusan hukum tetap belum turun, namun vonis yang sudah dijatuhkan oleh pengadilan yang lebih rendah sudah menunjukkan bahwa yang bersangkutan telah terlibat dalam pelanggaran hukum. Dalam dunia politik, citra dan nama baik adalah segala-galanya. Vonis bersalah yang dijatuhkan oleh pengadilan tingkat pertama dan kedua sudah merusak citra dan nama baik yang bersangkutan. Oleh karena itu disetujuinya ketentuan yang membolehkan terdakwa mencalonkan diri tidaklah dapat dianggap sebagai kemenangan orang atau partai tertentu karena yang lebih penting adalah dukungan dari para pemilih. Bila ada partai atau gabungan partai yang berani mencalonkan seorang terdakwa sebagai capres, dapat diperkirakan bahwa si capres itu akan menjadi bulan-bulanan capres yang lain dalam kampanye. Di samping itu capres tersebut juga akan menjadi bahan sindiran dan kritik masyarakat yang tentu saja akan mendesak citra sang capres bersangkutan. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada pihak yang menang dengan bolehnya seorang yang berstatus terdakwa sebagai capres karena yang akan menentukan dalam pemilihan presiden adalah dukungan para pemilih.

Memang ada yang menilai bahwa diperbolehkannya seorang yang berstatus terdakwa diajukan sebagai capres dan disahkannya ketentuan mengenai SLTA sebagai persyaratan pendidikan minimal bagi capres merupakan produk dari tawar-menawar antara dua partai besar (masing-masing Golkar dan PDIP). Apa pun yang terjadi, tawar-menawar yang berkaitan dengan sikap dan pendapat dalam proses pembuatan keputusan adalah suatu hal yang wajar dalam dunia politik. Kemampuan mengadakan tawar-menawar (*bargaining*) haruslah dikembangkan oleh setiap pimpinan dan fungsionaris politik agar supaya keputusan bisa dihasilkan. Selama proses tawar-menawar itu tidak melibatkan pertukaran uang dan/atau benda, selama itu pula tawar-menawar dapat dianggap sah sebagai salah satu cara penyelesaian perbedaan pendapat.

Kriteria mengenai partai atau gabungan partai yang berhak mengajukan capres juga merupakan bahan perdebatan yang panjang. UUD 1945 tidak memberikan ketentuan yang rinci mengenai hal ini karena konstitusi tersebut dalam Pasal 6A Ayat (2) hanya menyatakan bahwa capres (dan juga cawapres) diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan itu tidak menyebutkan kriteria partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mencalonkan. Pasal tersebut dapat diartikan sebagai dibukanya kemungkinan bagi semua partai atau gabungan partai untuk mengusulkan calon. Hal ini menimbulkan perdebatan karena ada partai yang ingin memberikan pembatasan yang lebih ketat dan berat (umpamanya 35% dari jumlah kursi di DPR) bagi partai atau gabungan partai yang berhak mencalonkan. Alasannya adalah untuk mencegah banyaknya jumlah capres yang mengikuti pemilu yang dapat membingungkan para pemilih dan mempersulit pekerjaan KPU. Tapi juga ada yang ingin memberikan persyaratan yang lebih ringan, umpamanya seperti yang kemudian menjadi keputusan (3%). Ketentuan UUD 1945 memang amat lunak karena hal itu membuka kemungkinan bagi partai yang tidak mendapat kursi di DPR untuk mengajukan capres. Di samping akan terdapat banyak sekali capres, ketentuan itu juga memberikan peluang bagi capres yang memang tidak punya pendukung yang cukup besar sehingga pencalonan mereka sebenarnya sia-sia karena sudah dipastikan ia tidak akan terpilih.

UU Pemilu

Dalam proses pembentukan UU Pemilu terlihat adanya keinginan dari pihak pemerintah untuk meningkatkan kualitas Pemilu 2004 dengan melakukan perubahan-perubahan. Dari sekian banyak perubahan tersebut, dapat disebutkan beberapa. Yakni (1) sistem pemilu, (2) daerah pemilihan yang didasarkan atas jumlah penduduk, dan (3) verifikasi partai politik. Perdebatan di dalam DPR terjadi antara anggota-anggota DPR dengan pihak pemerintah dan antara sesama anggota DPR sendiri. Di luar DPR, perdebatan juga terjadi baik melalui berbagai media massa maupun melalui berbagai diskusi dan seminar.

UU Pemilu menetapkan bahwa sistem pemilu yang digunakan adalah gabungan antara sistem proporsional dengan daftar tertutup dan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Dalam RUU yang diajukan oleh pemerintah, sistem yang digunakan adalah sistem proporsional dengan daftar terbuka. Dalam pembahasan di DPR muncul

penentangan terhadap sistem tersebut yang didasarkan atas pandangan bahwa partai politik seharusnya berperan besar dalam menentukan calon legislatif (caleg) yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan. Oleh karena itu sistem yang cocok untuk digunakan adalah sistem proporsional dengan daftar tertutup. Sistem proporsional dengan daftar tertutup berarti daftar caleg disusun sesuai dengan nomor urut yang memperoleh kursi di lembaga legislatif. Oleh karena itu, nomor yang lebih kecil memperoleh kemungkinan yang lebih besar untuk mendapatkan kursi tersebut. Nomor urut ini ditentukan oleh pimpinan partai sehingga pimpinan partai dapat menempatkan kader-kader yang diinginkan pada nomor-nomor yang diperkirakan memperoleh kursi.

Dalam sistem proporsional dengan daftar terbuka terpilihnya caleg tidak ditentukan oleh nomor urut tapi oleh besarnya jumlah perolehan suara setiap caleg. Caleg yang memperoleh suara lebih besar mempunyai kesempatan yang lebih besar pula untuk duduk di lembaga perwakilan. Jadi nomor urut tidak menentukan karena yang menentukan adalah besarnya suara yang diberikan kepada seorang caleg oleh para pemilih. Dalam sistem ini pimpinan partai tidak berperan besar dalam menentukan kemungkinan terpilihnya seorang caleg karena nomor urut tidak menentukan.

Karena terjadi perdebatan yang hebat mengenai masalah ini, ditempuhlah jalan tengah berupa gabungan kedua sistem tersebut. Jadi para pemilih boleh memilih partai dan memilih nama-nama caleg dari partai tersebut sebanyak jumlah calon dari daerah pemilihan bersangkutan. Tapi para pemilih juga boleh hanya memilih partai tanpa memilih nama-nama caleg. Hal ini dianggap sah karena dalam sistem proporsional para pemilih memilih partai politik. Namun sistem proporsional dengan daftar terbuka adalah lebih baik karena memberikan kewenangan yang lebih besar bagi para pemilih untuk menentukan sendiri para caleg yang akan duduk di lembaga perwakilan sehingga kedaulatan rakyat lebih nyata dalam sistem ini. Dalam sistem proporsional dengan daftar tertutup, kewenangan para pemilih untuk menentukan seperti itu lebih kecil karena pimpinan partai lebih besar peranannya.

Menurut UU Pemilu, daerah pemilihan untuk memilih anggota-anggota DPR adalah propinsi atau bagian dari propinsi. Ini berarti bahwa satu propinsi bisa merupakan sebuah daerah pemilihan atau sebuah propinsi bisa terdiri dari beberapa daerah pemilihan. Yang menentukan adalah jumlah penduduk. Oleh karena itu menjadi tugas yang berat bagi KPU Propinsi dan KPU untuk menentukan secara cermat daerah-daerah pemilihan dalam Pemilu 2004. Karena penduduk menjadi faktor utama dalam menentukan daerah pemilihan, tidak ada lagi jaminan bahwa setiap kabupaten/kota mendapat paling tidak satu kursi di DPR. Konsekuensi berikutnya adalah jumlah caleg yang berasal dari pulau Jawa akan lebih besar dari jumlah caleg yang berasal dari luar Jawa, sebanding dengan jumlah penduduk masing-masing. Hal ini harus ditempuh karena selama ini ketidakadilan dalam penentuan kursi di DPR. Jumlah suara untuk satu kursi di DPR bagi caleg di luar Jawa jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah suara yang diperlukan untuk satu kursi di daerah pemilihan di Jawa. Untuk mengurangi kesenjangan perwakilan Jawa - luar Jawa di lembaga-lembaga perwakilan pada tingkat pusat, anggota-anggota DPD diambilkan dari propinsi-propinsi dalam jumlah sama (4 orang).

Untuk bisa mengikuti pemilu, setiap partai harus lulus dalam verifikasi yang dilakukan oleh KPU. Hal ini menunjukkan bahwa semakin sulit partai politik untuk mengikuti pemilu. Karena setelah diverifikasi oleh Departemen Kehakiman dan HAM agar bisa dinyatakan sebagai partai politik, partai politik yang diakui tersebut masih harus lolos dalam verifikasi oleh KPU. Oleh karena itu akan ada empat jenis partai politik: (1) partai politik bukan peserta pemilu, (2) partai politik peserta pemilu tanpa kursi di DPR, (3) partai politik peserta pemilu dengan kursi di DPR, tapi tidak mencapai *electoral threshold*, dan (4) partai politik peserta pemilu yang mencapai *electoral threshold*. Diperkirakan jumlah partai politik peserta pemilu tidak akan besar mengingat beratnya persyaratan dalam verifikasi yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan HAM serta verifikasi yang dilakukan KPU. Barangkali jumlahnya tidak mencapai jumlah peserta pemilu dalam Pemilu 1999 .

UU Partai Politik

UU Partai Politik adalah UU yang pertama disahkan dari empat UU bidang politik. Hal ini dapat dimengerti karena ketentuan-ketentuan dan pengaturan tentang partai politik memang harus dibuat pertama kali sebagai awal persiapan pemilu. UU ini juga yang paling pendek dari keempat UU politik. Dari sekian banyak isu penting dari UU Partai Politik, beberapa isu penting yang akan dibahas di sini adalah (1) partai politik sebagai partai nasional dan (2) sumber dana partai politik.

UU Partai Politik didasarkan atas pandangan bahwa setiap partai politik bersifat nasional, artinya partai politik harus berpusat di ibu kota negara dan kepengurusannya mencakup paling tidak sebagian besar propinsi. Oleh karena itu UU Partai Politik tidak mengenal partai lokal. Partai politik diharapkan langsung berkembang di sebagian besar propinsi agar dapat diakui sebagai partai politik. Secara alamiah sulit bagi partai politik untuk tiba-tiba berkembang secara nasional karena seharusnya partai politik itu mulai dari daerah lalu bertumbuh secara bertahap sehingga menjadi partai nasional. Berdasarkan ketentuan ini, seharusnya mereka yang ingin membentuk partai politik melakukan persiapan yang matang dalam jangka waktu yang panjang agar ciri-ciri partai nasional betul-betul melekat dalam diri partai bersangkutan. Inilah sebenarnya yang diharapkan oleh UU Partai Politik.

Namun dalam kenyataannya yang terjadi adalah sebaliknya. Partai politik dipaksakan oleh para pemimpinnya untuk berkembang secara nasional dengan membentuk pengurus pada tingkat propinsi dan kabupaten/kota karena inilah yang terutama diminta oleh UU Partai Politik. Rekrutmen anggota malah diletakkan sebagai prioritas yang rendah, bahkan mungkin tidak merupakan prioritas sama sekali. Situasi ini sebenarnya merupakan gejala yang menyimpang dalam perkembangan partai politik karena seharusnya partai politik menjadi besar karena berkembangnya jumlah anggota yang menghasilkan sejumlah pengurus daerah. Oleh karena itu ada kecenderungan munculnya partai-partai politik tanpa kendali sejak Soeharto jatuh dari kekuasaannya. Dalam banyak kasus, partai-partai politik sesungguhnya tidak layak sebagai partai politik karena dimulai dari pembentukan pengurus di tingkat pusat dan daerah yang tidak jelas basis massanya.

Partai lokal dikhawatirkan akan membuat jumlah partai akan lebih besar lagi. Akan tetapi sebenarnya tidak menjadi masalah karena partai lokal hanya ada di daerah-daerah tertentu (bisa hanya pada satu propinsi atau bahkan satu kabupaten atau kota tertentu). Partai lokal ini mungkin hanya berambisi untuk menduduki lembaga-lembaga legislatif pada tingkat lokal pula karena memang belum mampu untuk mencapai kursi di DPR. Partai lokal ini diperkirakan akan mampu menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah lebih baik. Tentu saja tidak perlu ada kekhawatiran bahwa partai lokal akan memperbesar bahaya separatisme. Justru dengan banyak saluran bagi rakyat di daerah untuk menyampaikan aspirasi mereka, kecenderungan untuk munculnya gerakan separatis dapat diredam. Sebagai contoh, dengan adanya partai lokal, GAM (Gerakan Aceh Merdeka) dapat menjadi gerakan parlementer yang bertujuan memajukan rakyat Aceh Nanggroe Darussalam dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sumber dana tentu saja merupakan faktor penting dalam kehidupan partai politik. UU Partai Politik belum memberikan solusi yang bagus mengenai bagaimana partai politik dapat menghidupi dirinya sendiri. Partai politik hanya diperbolehkan memperoleh dana dalam bentuk iuran anggota dan sumbangan dari simpatisan. Iuran anggota sangat sulit diharapkan karena tidak mudah mengumpulkan secara teratur dari para anggota. Sumbangan simpatisan pun diberikan batasan yang ketat. Maksudnya adalah agar tidak ada satu pun orang yang amat kaya yang dapat mendikte dan mendominasi sebuah partai untuk kepentingan orang bersangkutan. UU Partai Politik juga melarang partai politik untuk memiliki badan usaha. Di samping itu, bantuan dari pemerintah untuk partai politik memang tidak layak diteruskan karena akan membuat partai politik tergantung pada pemerintah yang membuat partai tidak bisa mandiri.

Oleh karena itu partai politik harus bergantung pada dana yang dimiliki oleh para pengurus yang melakukan kegiatan di luar partai. Berhubung sumbangan dari simpatisan partai masih sangat terbatas, dapat dibayangkan bahwa hampir di semua partai politik menghadapi kesulitan dana kecuali partai yang mempunyai banyak akses melalui jabatan-jabatan di pemerintah. Sangat disayangkan bila korupsi yang terjadi di Indonesia didorong oleh keinginan untuk mencari dana untuk partai. Kalau hal itu terjadi, partai politik malah merusak negara, bukan memperkuat negara. Bila salah satu sumber pengeluaran terbesar bagi partai politik adalah kampanye pemilu, mungkin perlu dikaji kemungkinan penghapusan kampanye secara besar-besaran menjelang pemilu yang tidak banyak sumbangannya bagi pengembangan demokrasi di Indonesia.