

**PELEMBAGAAN PARTAI OPOSISI DALAM MEKANISME
HUBUNGAN *CHECKS AND BALANCES* DI INDONESIA**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

JADID ARDIANSYAH

NIM : 0610110098



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2011**

LEMBAR PERSETUJUAN

**PELEMBAGAAN PARTAI OPOSISI DALAM MEKANISME HUBUNGAN
CHECKS AND BALANCES DI INDONESIA**

Disusun Oleh :

JADID ARDIANSYAH

NIM : 0610110098

Skripsi ini telah disetujui pada tanggal :.....

Pembimbing Utama

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP. 19661116 199702 1 001

Pembimbing Pendamping

Arif Zainuddin, S.H., M.Hum.
NIP. 19720123 200312 1 001

Mengetahui:

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, S.H., M.H.
NIP. 19601020 198601 2 001



LEMBAR PENGESAHAN

**PELEMBAGAAN PARTAI OPOSISI DALAM MEKANISME HUBUNGAN
CHECKS AND BALANCES DI INDONESIA**

Disusun oleh:

JADID ARDIANSYAH

NIM : 0610110098

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP. 19661116 199702 1 001

Arif Zainuddin, S.H., M.Hum.
NIP. 19720123 200312 1 001

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.
NIP. 19661116 199702 1 001

Herlin Wijayati, S.H., M.H.
NIP. 19601020 198601 2 001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya

Dr. Sihabudin, S.H., M.H.
NIP : 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada ALLAH SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya yang telah dilimpahkan, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Pelembagaan Partai Oposisi dalam Mekanisme Hubungan *Checks and Balances* di Indonesia”.

Pelaksanaan dan penyusunan skripsi ini adalah merupakan salah satu syarat untuk dapat menyelesaikan jenjang Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Penyusunan ini dapat diselesaikan tidak terlepas dari berbagai pihak yang telah membantu serta menyumbangkan waktu, tenaga, dan pikiran dari permulaan sampai laporan ini terselesaikan. Untuk itu penulis mengucapkan sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Ibu Herlin Wijayati, S.H, M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara;
3. Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H, M.H., selaku Pembimbing Utama yang telah sabar memberikan banyak ilmu, masukan, nasehat, dan motivasi selama penyusunan skripsi ini;
4. Bapak Arif Zainuddin, S.H, M.H, selaku Pembimbing Pendamping yang juga telah sabar memberikan banyak ilmu, masukan, dan nasehat selama penyusunan skripsi ini;
5. Keluarga penulis: Ayah, Ibu, Mas Fadil, Mbak Dita, Rozy, dan Ezy atas kasih sayang, semangat dan doanya tiada henti demi kelancaran penyusunan skripsi ini;
6. Ratieh Martha Anggraeny dan Keluarga, atas motivasi, doa, dan sarannya selama penyusunan skripsi ini;
7. Redira Eka Krisandi dan Keluarga Bapak Suradji, yang telah memberikan tempat yang sangat baik untuk penulis dari awal hingga selesainya penulisan skripsi ini;

8. Keluarga wisma Tata Surya III/07, Dira, Yusqi, Erik, Ibi, Minot, dan Sandy, atas sumbangsinya memberikan dukungan moril kepada penulis hingga terselesainya penulisan skripsi ini.;
9. Sahabat Gomers: Taufik, Sobirin, Ajie, Gilang, Dian, Putri, dan Anas, atas motivasinya yang sangat berharga bagi penulis;
10. Sahabat FH UB 2006 yang saya cintai, Sandhy, Iing, Juli, Ike, Adin, Agri, Gita, Irma, Nene, dan Hera, terima kasih atas segala apa yang kalian berikan selama ini;
11. Pihak-pihak lain yang telah membantu terselesainya penyusunan skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Penulis sadar, skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Penulis berharap semoga Skripsi ini dapat membawa manfaat bagi seluruh pihak.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenaan menunjukkan jalan yang benar. Amin.

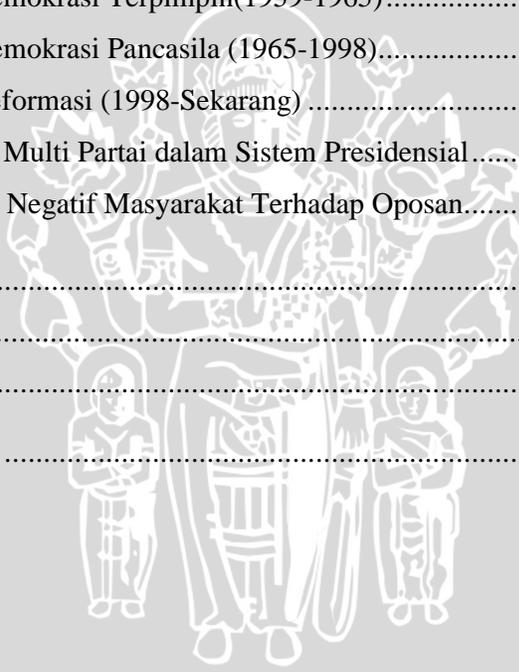
Malang, Mei 2011

Jadid Ardiansyah

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel.....	vii
Daftar Gambar	viii
Abstraksi	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Sistematika Penulisan	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Teori Negara Hukum Demokrasi.....	15
B. Teori <i>Checks and Balances</i>	26
C. Teori Partai Politik	33
BAB III METODE PENELITIAN	41
A. Pendekatan Penelitian.....	41
B. Bahan Hukum.....	41
C. Metode Pendekatan	42
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	43
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	43
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	45
A. Pelembagaan Partai Oposisi Menurut Undang-Undang Dasar RI 1945	45
1. Undang-Undang Dasar RI 1945 Menganut Asas Negara Hukum	46

2. Undang-Undang Dasar RI 1945 Menganut Asas Demokrasi yang Menjamin Kebebasan Beroposisi	50
B. Urgensi Partai Oposisi dalam Melakukan Fungsi <i>Checks and Balances</i> di Negara Hukum yang Demokratis.....	57
1. Partai Oposisi Sebagai Pengawas Pemerintah	60
2. Partai Oposisi Sebagai Penyeimbang Kekuasaan Pemerintah.....	65
3. Partai Oposisi Sebagai Penyedia Alternatif Kebijakan	69
C. Pelembagaan Partai Oposisi dalam Mekanisme Hubungan <i>Checks and Balances</i> di Indonesia.....	72
1. Periode Demokrasi Liberal (1945-1959)	73
2. Periode Demokrasi Terpimpin(1959-1965).....	80
3. Periode Demokrasi Pancasila (1965-1998).....	83
4. Periode Reformasi (1998-Sekarang)	89
a) Sistem Multi Partai dalam Sistem Presidensial.....	102
b) Stigma Negatif Masyarakat Terhadap Oposan.....	109
BAB V PENUTUP	115
A. Kesimpulan.....	115
B. Saran.....	116
DAFTAR PUSTAKA	118



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perolehan Suara PDIP pada Pemilu 2004-2009..... 8

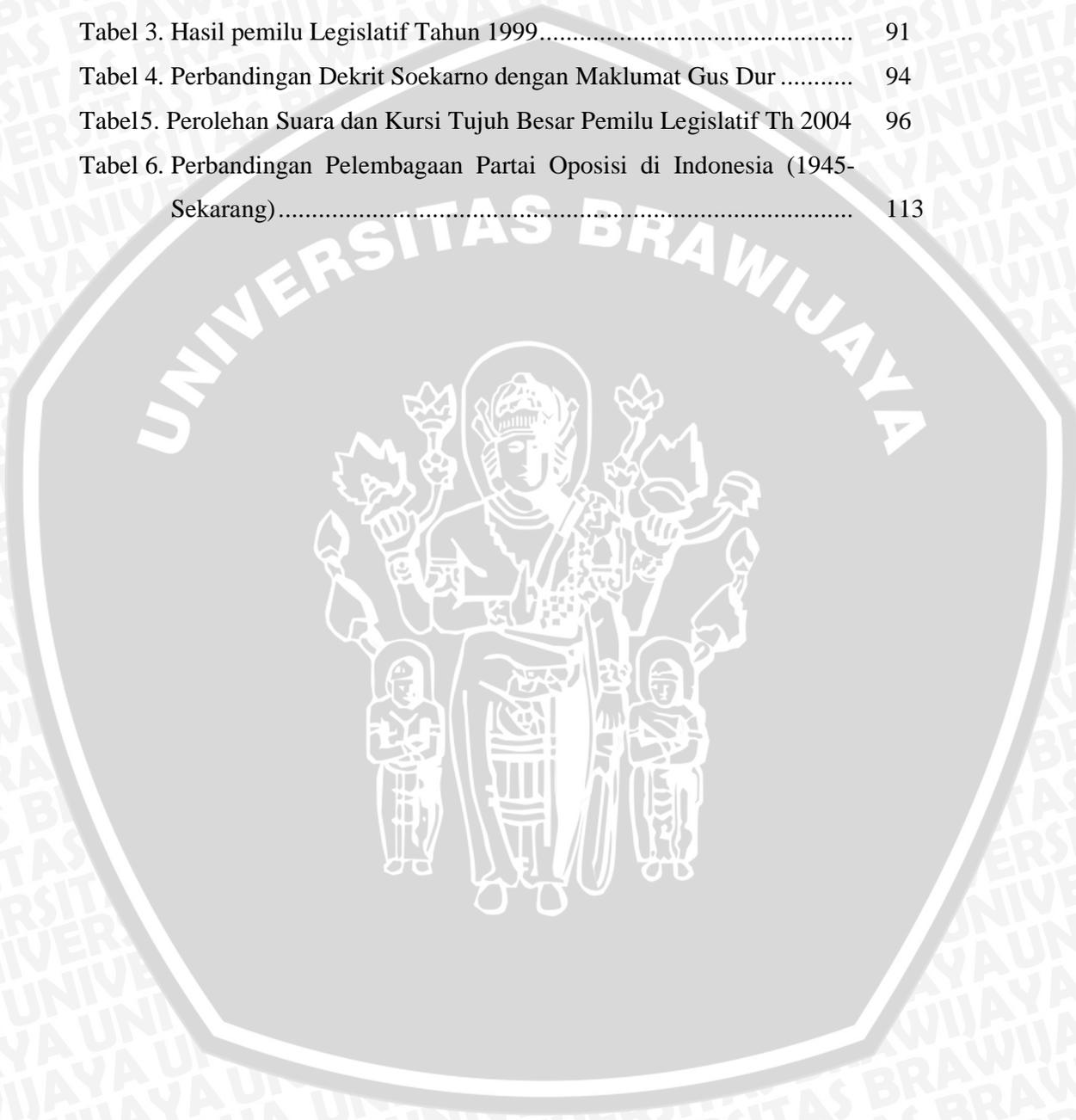
Tabel 2. Hasil Pemilu Orde Baru 1977-1997..... 86

Tabel 3. Hasil pemilu Legislatif Tahun 1999..... 91

Tabel 4. Perbandingan Dekrit Soekarno dengan Maklumat Gus Dur 94

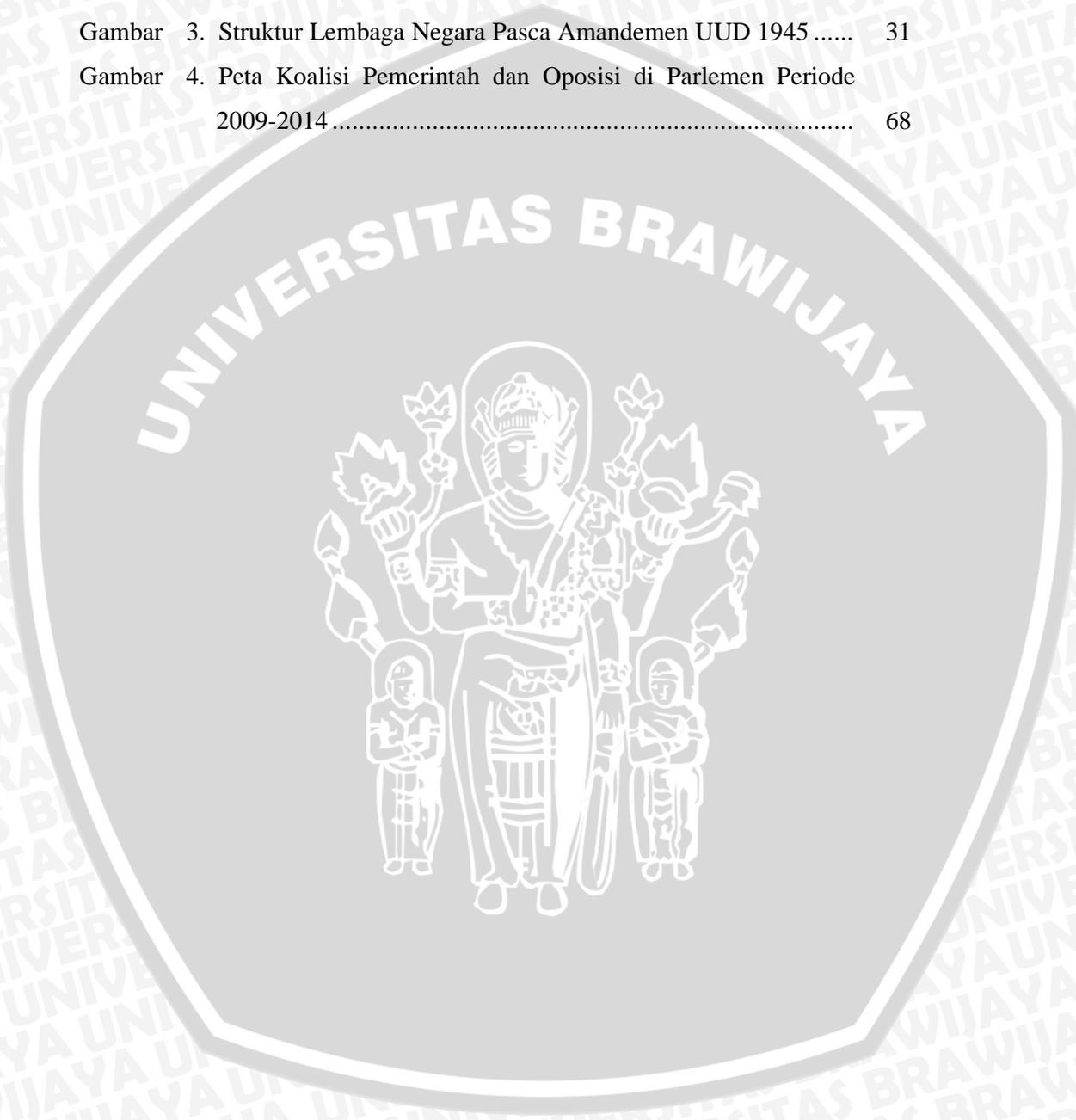
Tabel 5. Perolehan Suara dan Kursi Tujuh Besar Pemilu Legislatif Th 2004 96

Tabel 6. Perbandingan Pelembagaan Partai Oposisi di Indonesia (1945-
Sekarang)..... 113



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Partai Politik yang Diharapkan Masyarakat Masuk Kabinet.. 9
Gambar 2. Skema Hierarki Teori..... 15
Gambar 3. Struktur Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945..... 31
Gambar 4. Peta Koalisi Pemerintah dan Oposisi di Parlemen Periode 2009-2014..... 68



ABSTRAKSI

JADID ARDIANSYAH, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2011, *Pelembagaan Partai Oposisi Dalam Mekanisme Hubungan Checks And Balances Di Indonesia*. Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H., Arif Zainuddin S.H., M.Hum.

Dalam penulisan ini penulis membahas mengenai masalah pelembagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia. Dalam suatu negara hukum demokrasi, pengawasan terhadap pemerintah merupakan sesuatu yang sangat penting karena kekuasaan pemerintah bertendensi untuk disalahgunakan sehingga untuk menyikapinya perlu adanya suatu partai oposisi yang kritis dan secara diametral berbeda dengan pemerintah dalam mekanisme hubungan *checks and balances* guna menciptakan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Penulis melihat beberapa masalah di Indonesia terkait pelembagaan partai oposisi, yakni perdebatan mengenai dasar hukum eksistensi partai oposisi, penerapan kombinasi sistem multi partai dengan sistem presidensial, pragmatisme partai politik, dan stigma negatif masyarakat terhadap oposan.

Pembahasan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang hendak meneliti kaidah-kaidah hukum mengenai pelembagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia terutama dengan perspektif hukum tata negara, dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), yang kemudian seluruh data yang ada dianalisis dengan menggunakan teknik deskriptif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis mendapatkan jawaban atas permasalahan yang ada bahwa: (i) Pelembagaan partai oposisi tidak bertentangan dengan UUD 1945, partai oposisi selaras dengan semangat UUD 1945 dalam membentuk negara hukum Indonesia yang menyaratkan adanya pembatasan kekuasaan negara dengan prinsip *checks and balances*, partai oposisi juga selaras dengan UUD 1945 yang menganut asas demokrasi yang menjamin HAM, termasuk hak beroposisi, (ii) Partai oposisi berfungsi sebagai pengawas pemerintah, penyeimbang kekuasaan pemerintah, dan penyedia alternatif kebijakan, (iii) Partai oposisi di Indonesia masih belum terlembaga secara baik, pragmatisme parpol membuat oposisi yang terbentuk tidak solid dan konsisten, kombinasi multi partai dan presidensial membuat fragmentasi parpol di parlemen tinggi, yang menyebabkan dinamika parpol juga tinggi. Stigma negatif partai oposisi di masyarakat juga membuat peranan partai oposisi tidak berjalan secara maksimal dan efektif.

Menyikapi fakta di atas, maka diperlukan adanya suatu regulasi yang mengatur eksistensi partai oposisi, meningkatkan *Parliamentary Threshold* maupun *Fractional Threshold* guna memperkecil polarisasi parpol, serta meningkatkan pendidikan politik dan sosialisasi tentang pelembagaan partai oposisi kepada masyarakat agar masyarakat dapat memahami dengan baik bagaimana urgensi pelembagaan partai oposisi dalam kehidupan negara yang demokratis.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi saat ini telah menjadi paham yang didambakan sebagian besar negara di dunia, mulai negara berkembang hingga negara maju. Hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern telah mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, meskipun praktek penerapannya di lapangan berbeda-beda. Amerika Serikat, RRC, Kuba, bahkan eks-Uni Soviet semua mengklaim menganut demokrasi meskipun dalam praktek atau pelaksanaan yang berbeda satu sama lain¹.

Selain mencitrakan bentuk pemerintahan yang modern, demokrasi masih menjadi suatu paham yang dianggap paling efektif dalam menciptakan hubungan yang adil antara masyarakat dan negara, bahkan disebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara. Mengutip pernyataan Winston Churchill, “*It has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried.*” Demokrasi bukan sistem pemerintahan terbaik, tetapi belum ada sistem lain yang lebih baik daripadanya².

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif).

Diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen)

¹ Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi?*”, Konstitusi Press, Jakarta, 2005 hlm 242

² Akbar Tanjung, Di sampaikan dalam seminar “*Konsolidasi Demokrasi Refleksi Kelembagaan Politik Selama 10 tahun Reformasi*”, Universitas Padjajaran dan The Akbar Tandjung Institute, Bandung Jakarta, 1 April 2008

dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*³. Hubungan ini bertujuan agar pembagian kekuasaan antar lembaga negara tersebut seimbang, dan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu.

Pemerintah sebagai lembaga eksekutif mempunyai peranan penting dalam menentukan arah kemajuan bangsa. Untuk melaksanakan ideologi Pancasila dan mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang meliputi aspek IPOLEKSOSBUD HANKAM (ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan). Kekuasaan lembaga eksekutif adalah kekuasaan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan.

Mengutip pernyataan Lord Acton : “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuatan tidak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula” (*power tends to corrupt, but absolutely power corrupt absolutely*). Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa sebaik-baiknya kekuasaan itu dijalankan oleh penguasa, tetap mempunyai tendensi untuk disalahgunakan, sehingga perlu adanya pengawasan agar segala tindakan pemerintah tidak keluar dari aturan yang telah ditetapkan bersama.

³ Pengertian demokrasi , www.wikipedia.com, di akses tanggal 02 Mei 2010

Dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pancasila dan UUD 1945, salah satu lembaga tinggi negara yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang eksekutif, pemerintah diawasi oleh lembaga tinggi lainnya yang kedudukannya sejajar, yakni Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20A Ayat (1) dan (2) UUD 1945:

- (1). Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2). Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat

Fungsi pengawasan yang dimiliki DPR adalah untuk melihat apakah segala kebijakan dan aktifitas pemerintah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik dalam tingkat perumusannya maupun implementasinya. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia adalah merupakan negara hukum. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk⁴. Hubungan *checks and balances* antara pemerintah dan DPR, juga merupakan salah satu unsur negara hukum yakni pembagian kekuasaan diantara kekuasaan negara agar kekuasaan tidak

⁴ Yuhdi Batubara dalam makalah “Demokrasi dan Pemencaran Kekuasaan Pasca Amandemen Undang – Undang Dasar 1945”, http://fh.wisnuwardhana.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=1, diakses tanggal 8 Juni 2010.

menumpuk pada satu tangan, dan antara bagian kekuasaan dapat saling mengawasi (*checks and balances*)⁵.

Sebelum reformasi 1998, Pemerintah orde lama maupun orde baru terlalu memonopoli kekuasaan negara (*executive heavy*), kebijakan pemerintah bergulir begitu saja tanpa ada halangan yang berarti. Beberapa contoh pelaksanaan *executive heavy* pada masa Orde Baru misalnya, presiden dapat dipilih kembali tanpa batas oleh MPR. Lembaga legislatif dan yudikatif tidak dapat melakukan *checks and balances* terhadap lembaga eksekutif. Hal ini diperlihatkan misalnya dengan DPR menyetujui semua rancangan perundang-undangan yang diajukan pemerintah. DPR jarang sekali menggunakan peranannya sebagai partner pemerintah yang juga berhak mengajukan rancangan undang-undang. DPR sebagai salah satu suprastruktur politik tidak dapat menjalankan fungsinya secara efektif, DPR sekadar alat melegitimasi segala kebijakan pemerintah⁶, padahal secara tegas konstitusi menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi pengawasan. Masalah ini tidak lain disebabkan oleh elemen penyusun lembaga DPR, yakni partai politik. Tidak dapat dinafikan bahwa saat ini partai politik dalam suatu negara demokratis sangatlah mutlak diperlukan. Salah satu prasyarat terwujudnya demokrasi adalah adanya partai politik yang berfungsi maksimal dan efektif sebagai wadah aspirasi politik masyarakat dan sebagai media untuk

⁵ Jazim Hamidi dkk, "Teori dan Politik Hukum Tata Negara", Total media, Malang, 2008, hlm 154

⁶ Mohammad Fajrul Falaakh, "Penyesuaian Politik di DPR", Koran Harian Seputar Indonesia terbitan tanggal 04 November 2009

melakukan *bargaining* kebijakan dengan negara (pemerintah)⁷, sebagaimana konsep demokrasi modern yang lebih dicitrakan melalui konsep keterwakilan.

Keterwakilan ini dilaksanakan oleh partai-partai politik, yang termanifestasikan dalam fraksi-fraksi di DPR. Efektifitas lembaga DPR tentu dipengaruhi efektifitas partai politik di dalamnya. Agar pengawasan lembaga DPR terhadap pemerintah lebih efektif, maka perlu adanya kekuatan penyeimbang (*balance of power*) pemerintah dalam infrastruktur politik yaitu dengan cara memunculkan suatu sikap oposisi. Sikap oposisi ini bertujuan untuk mengimbangi partai politik yang sedang berkuasa di pemerintahan (*ruling party*).

Oposisi di berbagai negara memiliki stigma yang beraneka ragam, bahkan dimaknai sebagai pemberontakan, sabotase, subversi, dan lain-lain. Dalam penulisan ini, yang dimaksud dengan oposisi, adalah oposisi yang dibentuk sebagai penyeimbang kekuasaan pemerintah, dengan tidak berada dalam posisi yang sama dengan pemerintah, sehingga berfungsi sebagai pihak yang kritis terhadap pemerintah, bukan sebagai pemberontak.

Oposisi sesungguhnya dapat dilakukan oleh siapapun, contohnya media massa (pers), organisasi masyarakat, gerakan mahasiswa, partai politik dan lain-lain. Untuk membentuk oposisi yang baik dan efektif tentunya oposisi harus benar-benar dilaksanakan oleh subyek yang baik pula, terstruktur dan terlembaga ke dalam suatu institusi sehingga mempunyai kekuatan atau daya dorong yang kuat. Partai politik mempunyai kemampuan untuk menjadi suatu kekuatan oposisi karena selain memiliki struktur yang

⁷ Koirudin, "*Partai Politik Dan Agenda Transisi Demokrasi*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm 4

lebih rapi, partai politik memiliki fungsi-fungsi yang strategis, seperti komunikasi politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, pendidikan politik, pengatur konflik, dan lain-lain. Fungsi-fungsi yang dimilikinya menjadikan institusi partai politik memiliki ruang politik yang dapat mengatur keseimbangan dan pengawasan politik pemerintahan.

Setelah reformasi 1998 partai oposisi memiliki ruang gerak lebih luas dibanding sebelum reformasi seiring dengan meningkatnya kedewasaan bangsa dalam melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, namun dalam prakteknya di Indonesia, oposisi yang terbentuk masih belum mempunyai pelembagaan yang jelas. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu :

Pertama, Indonesia adalah negara yang sistem kepartaiannya menganut sistem multipartai, dimana komposisi parlemen terdiri dari lebih dari dua partai politik, namun disisi lain sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial. Sistem multipartai ini jelas tidak konsekuen (*unmatch*) dengan sistem pemerintahan Indonesia yang berbentuk presidensial, karena pada umumnya sistem pemerintahan presidensial identik sekali dengan sistem dwipartai atau paling tidak tiga partai politik. Permasalahan kolaborasi dua sistem ini sampai saat ini masih menjadi pro dan kontra di kalangan para ahli. Disatu sisi beberapa ahli berpendapat bahwa dalam menggunakan sistem pemerintahan tersebut harus tegas, menggunakan sistem presidensial murni atau sistem parlementer murni, dilain sisi berpendapat bahwa sistem pemerintahan “campuran” di Indonesia merupakan sistem pemerintahan yang prismatic, yakni mengambil hal-hal yang baik dalam dua sistem pemerintahan kemudian mengkolaborasikannya dalam satu

sistem. Terlepas dari perbedaan pandangan tersebut, tingginya jumlah partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial berimplikasi pada tingginya polarisasi dan fragmentasi partai diparlemen, sehingga akan relatif sulit membedakan secara tegas antara grup partai pemerintah (rulling party) dan partai oposisi.

Kedua, pragmatisme partai politik menyebabkan partai politik mudah merubah arah politisnya. Pascapemilu presiden tahun 2004, beberapa partai yang mengusung calon presiden selain SBY-JK menyatakan bahwa mereka siap berada di luar kabinet dan akan bersikap kritis terhadap kebijakan pemerintah. Namun, ketika presiden dan wakil presiden terpilih menawarkan posisi di kabinet, dengan serta merta mereka menyatakan persetujuan. Hal tersebut menandakan jika sikap politik belum dilandasi ideologi dan karakter dasar dari kelompok (partai) politik yang ada. Koalisi politik di Indonesia bahkan kemudian lebih banyak didasarkan kepada kepentingan pragmatis. Kenyataan yang demikian semakin mempersulit munculnya suatu kekuatan oposan yang mampu menjadi penyeimbang sekaligus kekuatan politik alternatif. Suatu kekuatan politik yang mengingatkan ketika pemerintah melakukan kesalahan, sementara ketika pemerintah berbuat baik mereka meminta agar kebijakan itu terus berlanjut⁸.

Ketiga, partai oposisi seharusnya berada di luar lingkaran pemerintah, sehingga dengan ini partai oposisi mempunyai alasan untuk melakukan kritisi terhadap kebijakan pemerintah. PDIP sebagai partai oposisi ternyata memiliki banyak kader yang menjadi kepala daerah di berbagai wilayah di Indonesia,

⁸ Arif Susanto, "*Oposisi Sebagai Suatu Keniscayaan Politik*", <http://arifsusanto.blogspot.com/2005/09/oposisi-sebagai-suatu-keniscayaan.html>, diakses tanggal 05 februari 2010

baik menjadi walikota, bupati, maupun gubernur. Hal ini tentu bertentangan dengan konsep oposisi, karena bagaimanapun kepala daerah yang berkedudukan sebagai pemerintah daerah merupakan derivasi (turunan) dari pemerintah pusat. Keadaan tersebut memunculkan pertanyaan bahwa, bagaimana mungkin partai oposisi yang berperan untuk mengkritisi pemerintah, menjadi bagian dari pemerintah itu sendiri.

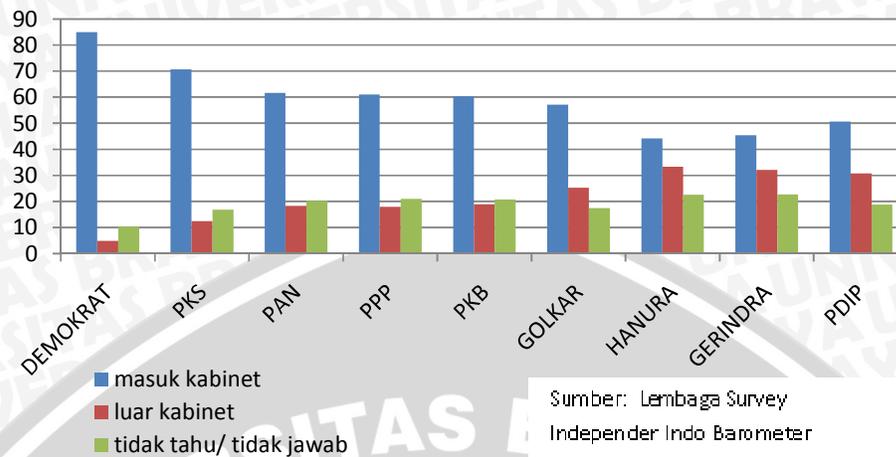
Selain bebarapa hal di atas, pengetahuan masyarakat yang terbatas mengenai fungsi dan peranan partai oposisi dalam suatu pemerintahan menyebabkan partai oposisi kurang mendapatkan dukungan. Sebagai contoh misalnya, dukungan suara PDIP yang mendeklarasikan dirinya sebagai partai oposisi dari pemilu tahun 2004 kian menurun.

Tabel 1
Perolehan Suara PDIP Pemilu 2004 – 2009

Pemilihan Umum	Tahun 2004 (% suara)	Tahun 2009 (% suara)
Legislatif	18,53	14,03
Presiden	39,38	26,79

Sumber: Hasil Perolehan Suara Pemilu
Oleh KPU Th 2004 & 2009

Selain itu menurut survey yang dilakukan oleh Indo Barometer terhadap masyarakat, budaya oposisi masih belum mengakar di masyarakat Indonesia, dalam survey tersebut, ditanyakan kepada responden, partai politik mana yang sebaiknya masuk di kabinet mendatang.



Gambar 1
Partai politik yang diharapkan masyarakat masuk dalam kabinet

Hasilnya 50,6 persen responden menginginkan agar PDI perjuangan masuk kabinet, Selain itu, 57,2 persen responden menginginkan agar golkar ikut masuk kabinet mendatang. Tak hanya itu, 44,2 persen responden juga menginginkan agar Hanura masuk kabinet, sementara yang menginginkan Gerindra masuk ada 45,3%⁹.

Sekjen partai Demokrat Marzuki Ali fenomena itu terjadi karena masyarakat menginginkan adanya kedamaian dan kerjasama dari para elite politik untuk membangun bangsa ini, “kalau kita lihat, masyarakat kita ingin damai, terlihat masyarakat ingin parpol-parpol semuanya ikut pemerintahan”¹⁰. Hal ini membuktikan bahwa masyarakat belum bisa menerima oposisi sepenuhnya, padahal eksistensi partai oposisi tidak hanya penting tetapi juga sangat diperlukan untuk menghindari tirani kekuasaan oleh pemerintah. Kehadiran oposisi akan memperkuat pilar demokrasi Indonesia, yang mempersyaratkan adanya mekanisme *checks and balances*;

⁹ Koran Jakarta edisi 444, terbit tanggal 4 september 2009

¹⁰ ibid

suatu mekanisme yang hanya akan dapat berjalan baik jika ada kekuatan politik di luar pemerintah. Mengutip pernyataan Lord Acton: *power tends to corrupt, but absolutely power corrupt absolutely*.

Kasus-kasus di atas tentunya perlu dikaji secara komprehensif guna mendapat titik terang mengenai kedudukan, fungsi dan peranan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia, sehingga tidak bertentangan dengan asas-asas hukum tata negara. Berdasarkan hal tersebut maka penulis ingin mengangkat masalah tersebut kedalam suatu penulisan skripsi dengan Judul **“Pelebagaan Partai Oposisi dalam Mekanisme Hubungan *Checks and Balances* di Indonesia”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pelebagaan partai oposisi dapat dibenarkan oleh UUD 1945?
2. Bagaimanakah urgensi partai oposisi dalam melaksanakan fungsi *checks and balances* terhadap pemerintah di negara hukum yang demokratis?
3. Bagaimanakah pelebagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis apakah pelebagaan partai oposisi dapat dibenarkan oleh UUD 1945

2. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis urgensi partai oposisi dalam melaksanakan fungsi *Checks and balances* terhadap pemerintah di negara hukum yang demokratis
3. Untuk mengidentifikasi, mendiskripsikan dan menganalisis pelembagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *Checks and balances* di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis:

Sebagai pengembangan teori dan ilmu hukum yang telah diterima selama mengikuti kuliah di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, terutama dalam bidang Hukum Tata Negara.

2. Manfaat praktis:

- a. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan agar hubungan *checks and balances* dengan partai oposisi berjalan semakin efektif
- b. Bagi Lembaga DPR, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam meningkatkan efektifitas partai terutama kepada partai oposisi, sebagai *balance of power* pemerintah.
- c. Bagi masyarakat, diharapkan dapat mengetahui tentang urgensi partai oposisi dan pelembagaannya dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia sehingga lebih memahami konstelasi hukum tata negara dan politik di Indonesia.

E. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini akan menguraikan lebih dalam mengenai teori negara hukum, teori negara demokrasi, kedaulatan rakyat, teori pemisahaan kekuasaan, *checks and balances*, teori partai politik dan oposisi.

Bab III : Metode Penelitian

Bab ini berisikan jenis penelitian, metode pendekatan, teknik pengumpulan bahan hukum, dan teknik analisis bahan hukum.

Bab IV : Hasil dan Pembahasan

Bab ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan peneliti, bab ini menjelaskan tentang apakah pelebagaan partai oposisi dapat dibenarkan oleh UUD 1945, menjelaskan tentang urgensi partai oposisi dalam melaksanakan fungsi *checks and balances* terhadap pemerintah di negara yang demokratis, serta mendiskripsikan dan menganalisis pelebagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia.

Bab V : Penutup

Berisikan Kesimpulan dan Saran dari pembahasan mengenai pelebagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *Checks and balances* di Indonesia.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



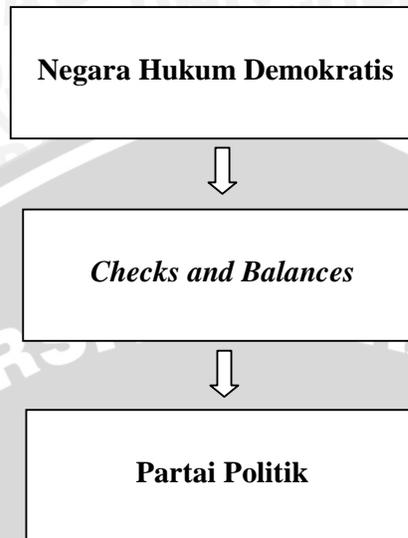
BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Landasan teori ini dibangun dengan maksud sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus kajian penulisan ini, yakni pelebagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia. Landasan teori yang digunakan antara lain; teori negara hukum demokratis sebagai teori utama yang bersifat umum, teori *checks and balances* sebagai pendukung teori utama, dan teori partai politik sebagai *teori aplikasi*.

Ketiga teori tersebut relevan dalam membedah dan menjawab permasalahan yang timbul mengenai pelebagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances*. Teori utama yakni teori negara hukum demokratis menjadi dasar pemikiran tentang cita dan tujuan negara yang diidealkan. Teori *checks and balances* digunakan sebagai konsekuensi adanya konsep negara hukum demokratis yang mempunyai pemahaman bahwa pengawasan terhadap suatu kekuasaan negara terutama terhadap eksekutif sebagai pemegang kemudi arah politik negara, sangat penting untuk menghindari penyalahgunaan wewenang dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, Pengawasan ini selain dapat dilakukan oleh lembaga negara lain yang sejajar, juga dapat dilakukan oleh partai politik, dalam konteks parlemen maupun ekstra parlemen. Sedangkan teori partai politik digunakan karena berdasarkan pemahaman bahwa partai oposisi termasuk partai politik dimana partai politik ini merupakan pilar utama demokrasi, mempunyai fungsi-fungsi yang strategis, khususnya fungsi untuk mengawasi pemerintah

dalam bingkai negara hukum demokratis. Berikut adalah skema hierarki teori untuk mempermudah dalam pembahasan masalah tersebut.



Gambar 2
Skema Hierarki Teori

A. Teori Negara Hukum Demokrasi

Teori ini relevan untuk dijadikan pisau analisis karena negara hukum demokrasi merupakan suatu kondisi ideal yang dicita-citakan. Menjadi pondasi dari pemikiran tentang pentingnya pengawasan terhadap pemerintah dalam mekanisme hubungan *checks and balances*. Berikut pendapat dari para ahli mengenai konsep negara hukum yang demokratis :

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 s.M) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya. Dan bagi Aristoteles (384-322 S.M) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran

yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja¹¹.

Bagir Manan dalam disertasinya yang berjudul “*Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*”, menyebutkan ada beberapa ciri negara hukum (dalam arti klasik), yaitu¹²:

1. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya;
2. Mengenal pembagian kekuasaan¹³ yang secara khusus menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka. Pembagian kekuasaan dilakukan kedalam beberapa lembaga negara sebagai cabang kekuasaan negara. Masing-masing lembaga negara mempunyai lingkungan dan batas-batas wewenang sendiri;
3. Adanya pemecaran kekuasaan. Jika pembagian kekuasaan (*machtenscheiding*) berkaitan dengan kekuasaan negara pada tingkat atas (*upper structure/supra structure*), pemecaran kekuasaan (*spreidig van machten*), lebih ditekankan pada pembagian dalam hubungan atas-bawah (vertikal), dalam hal ini contohnya adalah asas desentralisasi;
4. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam pengertian klasik HAM lebih dikaitkan dengan segi politik yang berwujud jaminan

¹¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, “*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*”, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153.

¹² Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*”, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm 529 - 533

¹³ Pembagian kekuasaan dalam hal ini diartikan dalam makna yang luas

kebebasan dan hak-hak demokrasi (*waarborgen van vrijheid en van democratische rechten*);

5. Persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum;
6. Adanya asas legalitas. Asas legalitas mengandung arti bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas ketentuan-ketentuan hukum, termasuk kaidah-kaidah atau asas-asas hukum yang tidak tertulis. Hukumlah yang mengendalikan semua tindakan pemerintah. Dengan demikian, asas legalitas menempatkan hukum “di atas” pemerintah.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat dua belas prinsip pokok negara hukum (*rechstaat*) yang menjadi pilar utama penyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechstaat*) dalam arti yang sebenarnya (*modern*), yaitu :¹⁴

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, dalam makalah “*Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*”, <http://saniffa.wordpress.com/2009/12/23/negara-hukum/>, diakses pada tanggal 02 Maret 2010.

perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang 'supreme';

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju;

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*;

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *‘checks and balances’* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan;

5. Organ-organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin

demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan;

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum;

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa;

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya mahkamah konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem '*checks and balances*' antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi;

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis;

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat;

11. Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut;

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Selanjutnya Von Munch¹⁵ berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya:

1. Hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
4. Aturan dasar tentang proporsionalitas (*verhältnismässigkeit*);
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum;
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
7. Pembatasan atas berlaku surutnya undang-undang.

Menurut F.R Bothingk sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, dikatakan bahwa negara hukum adalah *de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*, bahwa negara, dimana

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi. Fakultas Pascasarjana UI. 1990. Hlm 312.

kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum¹⁶. Pembatasan kekuasaan terhadap pemegangnya menjadi syarat utama diselenggarakannya negara yang berdasarkan hukum.

Paham negara hukum juga tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *demokratische rechtstaat*¹⁷. Seperti yang diutarakan Moh. Mahfud MD, yang menyatakan bahwa pada hakikatnya hukum dan demokrasi seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Dengan kata lain, bahwa kualitas demokrasi suatu negara akan menentukan kualitas hukumnya. Negara-negara yang demokratis akan melahirkan pula hukum-hukum yang berwatak dan berkarakter deokratis, sedangkan di negara-negara yang otoriter atau non demokratis akan lahir hukum-hukum non demokratis.

International Commission of Jurist yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai *Rule of Law* (negara hukum). Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* adalah¹⁸ :

¹⁶ Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2007 Hlm.18

¹⁷ D.J. Elzinga, “*De Democratische Rechtstaat Ais Ontwikkeling Perspectief*”, dalam Scheltema (ed), *De Rechtstaat Herdacht*., W.E.J. Tjeeak Willink, Zwolle, 1989, hlm. 43. Dikutip kembali oleh Bagir Manan, dalam: *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 167

¹⁸ Miriam Budiardjo., “*Dasar – dasar Ilmu Politik*”, PT Gramedia, Jakarta, 2008, Hlm 116

- 1) Perlindungan konsitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak – hak yang dijamin.
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*)
- 3) Pemilihan umum yang bebas
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi menyatakan bahwa, dalam suatu negara yang demokratis, demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang ke arah yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itulah berkembang konsepsi mengenai demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa inggrisnya biasa disebut dengan istilah “*constitutional democracy*” yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang “*constitutional state*” yang dianggap ideal di masa sekarang¹⁹.

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 244

atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat²⁰. Kedaulatan rakyat adalah suatu kedaulatan atau kekuasaan dimana rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Penguasa dipilih dan ditentukan atas dasar kehendak rakyat. Pemerintah yang berkuasa harus mengembalikan hak-hak sipil kepada warga negara atau rakyat. Wujud dari kedaulatan yang didasarkan pada musyawarah untuk mencapai mufakat terlihat dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Lembaga yang menjadi wakil rakyat ini menjalankan fungsi sebagai mitra, sekaligus sebagai pengontrol pemerintah²¹. Sebagaimana juga yang dinyatakan oleh Scheltema, bahwa asas kedaulatan rakyat dalam negara hukum melahirkan unsure-unsur hak pilih (*kiesrecht*), pemerintahan yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan, dan ada fungsi pengawasan (*control*) yang dijalankan oleh badan perwakilan²². Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur materiil negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat. Dengan demikian kedaulatan rakyat merupakan salah satu ciri negara hukum modern²³. Dari uraian di atas nampak bahwa konsepsi kerakyatan tidak dapat dipisahkan oleh konsepsi negara hukum, begitu pula sebaliknya. Sehingga suatu negara semacam ini disebut “negara hukum demokratis” (*democratischerechtsstaat*).

Inti dari teori negara hukum demokrasi menurut penulis sendiri adalah bahwa dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, supremasi hukum yang

²⁰ Amir machmud, “*Demokrasi Undang-Undang dan Peran Rakyat*”, dalam PRISMA No.8 LP3ES, Jakarta,1984, dikutip kembali oleh Yahdi Batubara dalam makalah “Demokrasi dan Pemencaran Kekuasaan Pasca Amandemen Undang – Undang Dasar 1945”,

²¹ Andi Agung, <http://andi-agung.blogspot.com/2010/04/hubungan-antara-demokrasikedaulatan.html>, diakses tanggal 07 Mei 2010.

²² Scheltema, *De rechtstaat*, dalam *De Rechtstaat Herdacht*, op.cit hlm 20

²³ Bagir Manan, “*Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*”, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm 525

mewajibkan agar keseluruhan komponen negara harus berdasarkan hukum wajib ditegakkan. Hukum akan menjadi pembatas kekuasaan bagi siapa pun pemegangnya. Selain itu, hukum yang terlahir harus mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi, dengan menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).

B. Teori *Checks and Balances*

Teori ini dijadikan sebagai teori pendukung teori utama. Sebagai konsekuensi negara hukum demokratis, yang mensyaratkan adanya pembatasan kekuasaan negara maka dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, harus terdapat prinsip *checks and balances*, yang menjadi prinsip dasar hubungan antara organ-organ kekuasaan negara. Sistem '*checks and balances*' atau pengawasan dan keseimbangan dapat diartikan bahwa setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi setiap cabang kekuasaan lainnya. Inti dari *checks and balances* adalah tidak ada lembaga pemerintahan yang supreme²⁴.

Kata "*checks*" dalam *checks and balances* berarti "suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Adapun "*balance*," merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat (konsentrasi kekuasaan) sehingga menimbulkan tirani²⁵. Teori *checks and balances* ini muncul karena

²⁴ R.M.A.B.Kusuma, "*Sistem Pemerintahan Dengan Prinsip Checks and balances*" Jurnal Konstitusi (Vol. 1 Nomor 2, Desember 2004): Hlm 143

²⁵ Gunawan Tauda, "*Pembatasan Kekuasaan*", <http://gunawantauda.wordpress.com/2010/03/14/pembatasan-kekuasaan/>, diakses tanggal 23 November 2010

adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yang mempunyai pemahaman bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan kedalam beberapa organ berdasarkan fungsinya.

Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, bahwa kekuasaan cenderung berkembang ke dalam bentuk kesewenang-wenangan, maka perlu adanya pembatasan terhadap kekuasaan, termasuk kekuasaan yang dimiliki oleh negara. Berhubungan dengan pembatasan kekuasaan negara, Miriam Budiardjo dalam buku 'Dasar-Dasar Ilmu Politik' membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintahan²⁶. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang lebih dikenal sebagai *Trias Politika*²⁷.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku "*Two Treaties of Civil Government*". Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang; eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang; dan

²⁶ Miriam Budiardjo., "*Dasar – dasar Ilmu Politik*", PT Gramedia, Jakarta, 2008, Hlm 267

²⁷ Miriam Budiardjo, loc.cit

federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain²⁸.

Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang dikembangkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*²⁹.

Berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif kedalam eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan karena pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri

²⁸ John Locke, "*Two Treatises of Civil Government*", J.M.Dent and Sons Ltd., London, 1960. hal. 190-192

²⁹ Saldi Isra, "*Negara Hukum dan Demokrasi*", Dosen Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Padang, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=76:negara-hukum-dan-demokrasi-sistem-peradilan-dan-realitas-penegakan-hukum&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses tanggal 23 November 2010

yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan kedalam kekuasaan eksekutif³⁰.

Prinsip pemisahan kekuasaan oleh Montesquieu sebenarnya lebih difokuskan pada perbedaan secara tegas fungsi masing-masing cabang kekuasaan negara kedalam tiga organ negara, satu organ hanya mempunyai satu fungsi dan tidak dapat saling mencampuri urusan satu sama lain. Di dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara, pemisahan kekuasaan secara murni sebagaimana prinsip Montesquieu itu, sulit untuk diterapkan. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*³¹. Asas *checks and balances* adalah bahwa sebagai konsekuensi adanya pemisahan kekuasaan maka harus disertai pula asas saling mengontrol dalam keseimbangan. Artinya, bahwa harus disadari pula bahwa penyalahgunaan kekuasaan tidak hanya terjadi pada menumpuknya fungsi-fungsi negara pada satu organ, tetapi juga dapat terjadi karena pemisahan yang secara mutlak dilakukan antar organ lembaga negara. Oleh karena itu, agar pemisahan kekuasaan tidak disalahgunakan, maka harus dibarengi dengan *checks and balances*. Dengan demikian antara asas pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* tidak bisa dipisahkan.

³⁰ Miriam Budiarto op.cit, hlm 283

³¹ Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006 hlm 35

Keduanya merupakan asas-asas yang berbeda tetapi merupakan sekeping mata uang dengan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan³².

Sebagaimana yang dinyatakan oleh Miriam Budiarmo, bahwa sistem *checks and balances* ini, yang mengakibatkan suatu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja (seperti yang dilihat di Inggris dalam fungsi dari kekuasaan eksekutif dan legislatif), tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara lebih efektif³³.

Hal ini berarti sistem *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan³⁴. Sistem ini mencegah terjadinya *over lapping* antar kewenangan yang ada³⁵.

Di Indonesia pada dasarnya penerapan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) negara dilakukan kedalam tiga cabang kekuasaan negara, yakni eksekutif, legislatif, yudikatif, ditambah dengan satu organ yang bersifat pemeriksa (eksaminatif) yakni Badan Pemeriksa Keuangan.

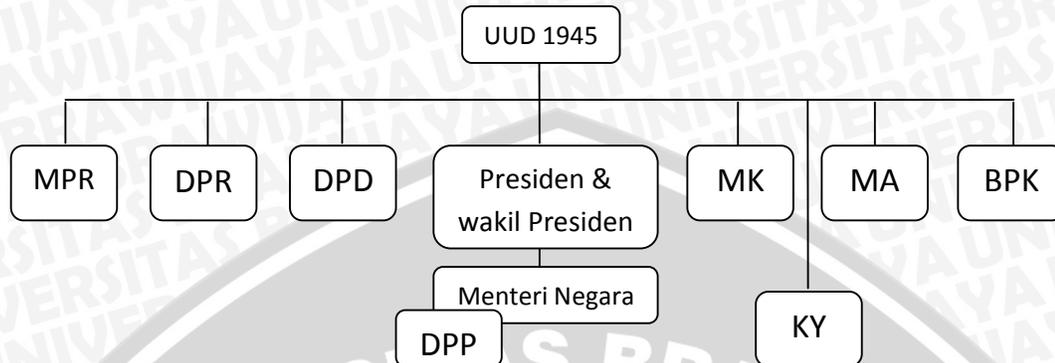
³² Saifuddin, "Menyusun Konstitusi yang Partisipatif Menuju Ketahanan Nasional yang Kuat dan Dinamis", Dosen FH Universitas Islam Indonesia, http://www.pshk.law.uin.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=81, diakses tanggal 27 november 2010

³³ Miriam Budiarmo op.cit hlm 284

³⁴ A. Fickar Hadjar ed. al, "Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi", KRHN dan Kemitraan, Jakarta, 2003. hlm. 4

³⁵ ibid

Gambar 3. Struktur Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945



Keterangan :

- Kekuasaan Legislatif : MPR, DPD, dan DPR
- Kekuasaan Eksekutif : Presiden dan wakil presiden
- Kekuasaan Yudikatif : MA dan MK
- Kekuasaan Eksaminatif : BPK

Pemisahan kekuasaan ini dilakukan ke dalam cabang-cabang atau organ negara yang bersifat independen, dalam kedudukan sejajar, dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pemisahaan kekuasaan tersebut dilakukan agar kekuasaan negara tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi ke dalam satu organ, yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan, seperti struktur kelembagaan negara Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 yang menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), dalam membagi cabang kekuasaan negara.

Organ-organ tersebut (pasca amandemen) berada dalam kedudukan sejajar dalam mekanisme hubungan *checks and balances*. DPR mempunyai fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif, tetapi tidak dapat menjatuhkan presiden selain dengan alasan yang disebutkan dalam UUD 1945 (*impeachment*), sedangkan presiden juga tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C UUD 1945). Mekanisme hubungan *checks and balances*

tersebut penting untuk menghindari adanya lembaga negara yang mempunyai kekuasaan yang luar biasa (*super power*), sekaligus menjaga stabilitas ketatanegaraan maupun politik di Indonesia.

Masing-masing cabang kekuasaan memiliki peran tertentu yang bersifat mengawasi dan mengimbangi terhadap cabang kekuasaan lainnya. Hal itu dimaksudkan agar terdapat keselarasan sehingga penyelenggaraan kekuasaan negara dapat dijalankan masing-masing cabang kekuasaan, serta agar tidak terjadi penyalahgunaan oleh lembaga negara yang memegang cabang kekuasaan tertentu³⁶.

Pasal 67 Undang-Undang No 27 tahun 2009 Tentang, MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan:

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Berdasarkan pasal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR, dilaksanakan oleh partai politik yang lulus PT, termasuk fungsi pengawasan terhadap pemerintah dalam bingkai *checks and balances*. Efektifitas fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR tentu akan sangat dipengaruhi oleh bagaimana partai politik didalamnya melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah dalam mekanisme *checks and balances* secara efektif.

Menurut penulis, hubungan *checks and balances* antara pemerintah dengan partai politik dibagi menjadi dua mekanisme. Disatu sisi hubungan *checks and balances* antara pemerintah dan partai politik sebagai

³⁶ Jenendjri, "Checks and balances", http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7826&coid=3&caid=21&gid=3, diakses tanggal 23 November 2010

suprastruktur politik, disisi lain hubungan *checks and balances* antara pemerintah dan partai politik sebagai infrastruktur politik. Dikatakan sebagai suprastruktur politik karena partai politik dianggap sebagai ruh yang mengisi lembaga tinggi negara yakni DPR, sehingga DPR merupakan jelmaan partai politik yang terkonsolidasi. Sedangkan dikatakan sebagai infrastruktur politik, karena partai politik dianggap sebagai suatu institusi/lembaga yang berdiri sendiri yang menjadi salah satu bangunan bawah politik negara.

C. Teori Partai Politik

Teori ini digunakan berdasarkan pemahaman bahwa partai oposisi adalah termasuk partai politik, dimana partai politik ini merupakan pilar utama demokrasi, mempunyai fungsi-fungsi yang strategis, khususnya fungsi untuk mengawasi pemerintah dalam bingkai negara hukum demokratis.

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), "*Political parties created democracy*". Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatakan pula, "*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*"³⁷.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, makalah : *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*

Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³⁸.

Partai politik dalam sistem politik berkedudukan sebagai salah satu infrastruktur politik. Sri Sumantri menyatakan bahwa sistem politik sebagai kelembagaan dari hubungan antar manusia yang berupa hubungan antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Supra struktur politik sering disebut sebagai bangunan atas politik atau mesin politik resmi atau lembaga-lembaga pembuat keputusan politik yang sah, lembaga-lembaga tersebut bertugas mengkonversi inputs yang terdiri dari tuntutan, dukungan, dan sikap masa bodoh menjadi output yang berupa ganjaran, deprivasi dan kebijakan-kebijakan. Lembaga-lembaga tersebut dapat diberi nama yang berbeda-beda Montesquieu memberi nama lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga Suprastruktur politik di Indonesia adalah lembaga-lembaga yang ada pada kehidupan politik pemerintah atau negara Indonesia sebagaimana terdapat dalam UUD 1945, yang meliputi :

- 1). Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 2). Dewan Perwakilan Rakyat
- 3). Presiden
- 4). Makamah Agung

³⁸ Undang – undang No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Pasal 1 butir (1)

- 5). Mahkamah Konstitusi
- 6). Komisi Yudisial
- 7). Badan Pemeriksa Keuangan
- 8). Lembaga lain penyelenggaraan pemerintahan seperti menteri, jaksa, polisi, dan TNI

Sedangkan infrastruktur politik sering disebut sebagai bangunan bawah politik atau mesin politik informal atau mesin politik masyarakat yang terdiri berbagai kelompok yang dibentuk atas dasar kesamaan sosial, ekonomi, kesamaan tujuan, serta kesamaan-kesamaan lainnya. Pengelompokan infrastruktur politik yang paling nyata dalam kehidupan modern, misalnya:

- 1). Partai politik
- 2). Organisasi kemasyarakatan
- 3). Kelompok kepentingan
- 4). Kelompok tokoh masyarakat
- 5). Kelompok penekan
- 6). Media pers

Menurut Carl J. Friedrich : *“A political, party is a group of human beings, stably organized with objective of securing or maintening for its the leader the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits an advantages”*³⁹ , (Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan

³⁹ Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, hlm 419

terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil secara materiil).

Sedangkan Neumann dalam buku karyanya, *Modern Political Parties*, menyatakan “A political party is the articulate organization of society’s active political agents; those who are concerned with the control of governmental polity power, and who compete for popular support with other group or groups holding divergent views”⁴⁰. (partai politik adalah organisasi dari aktifis-aktifis yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda)

Sedangkan menurut Megawati Sukarno Putri, Ketua Umum PDIP, Partai politik bukan hanya instrumen demokrasi dalam kerangka untuk mendapatkan kekuasaan secara konstitusional, tetapi lebih dari itu, partai politik adalah wadah untuk mengartikulasikan aspirasi rakyat dan sebagai alat untuk memperjuangkan kepentingan rakyat⁴¹.

Partai politik mempunyai fungsi-fungsi yang strategis. Miriam Budiarto menyebutkan fungsi partai politik di negara demokrasi yaitu: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*)⁴².

⁴⁰ Sigmund Neumann. “*Modern Political Parties*”, dalam *Comparative politics; A reader*, diedit oleh Harry Eckstein dan David E. Apter. The Free Press of Glencoe, London, 1963. Hlm 352

⁴¹ Megawati Sukarno Putri, <http://www.pdiperjuangan-jatim.org/v02/?mod=berita&id=158>, di akses tanggal 07 November 2009

⁴² Miriam Budiarto, op.cit hlm 405 - 409

Sedangkan Haryanto dalam bukunya yang berjudul “Partai Politik” menyatakan fungsi-fungsi partai politik yaitu⁴³:

- 1) Sebagai sarana sosialisasi politik : Mengajarkan ideologi partai kepada anggota dan para pendukungnya, serta mengajarkan supaya mempunyai kesadaran berbangsa dan bernegara.
- 2) Sebagai sarana rekrutmen politik : Mencari orang baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik.
- 3) Sebagai sarana komunikasi politik : Sebagai penghubung informasi antara pemerintah dan masyarakat
- 4) Sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan : Merumuskan dan kemudian menyalurkan berbagai macam pendapat, aspirasi maupun kepentingan yang ada di dalam masyarakat, kepada pihak pemerintah
- 5) Sebagai sarana partisipasi politik : Sebagai ajang bagi masyarakat untuk aktif terlibat dalam aktifitas-aktifitas politik
- 6) Sebagai sarana pengatur konflik : Mengatur adanya perbedaan pendapat dalam masyarakat, mengontrol agar menggunakan persaingan yang sehat
- 7) Sebagai sarana pembuatan kebijaksanaan : Jika sebuah partai merupakan pemegang kekuasaan atas pemerintahan
- 8) Sebagai saran untuk mengkritik penguasa : Melancarkan oposisi kepada pihak penguasa dengan cara mengkritik kebijakan-kebijakan yang dibuat.

Dari ciri-ciri partai politik yang dirumuskan oleh Haryanto, terdapat fungsi melancarkan oposisi kepada pihak penguasa dengan cara mengkritik kebijakan-kebijakan yang dibuat. Fungsi ini sangat penting untuk

⁴³ Haryanto, “ *Partai Politik*”, Liberty, Yogyakarta, 1984, Hlm 14

menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah yang berkuasa dalam mekanisme hubungan *checks and balances*, yang menjadi agenda utama penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.

Oposisi asal kata dari bahasa latin *oppositus*, *opponere* yang berarti : membantah, menghadapkan, menentang, menyanggah. Dalam ilmu politik definisi oposisi adalah partai yang memiliki kebijakan atau pendirian yang bertentangan dengan garis kebijakan kelompok yang menjalankan pemerintahan. Oposisi bukanlah musuh, melainkan mitra tanding dalam percaturan politik⁴⁴.

Oposisi adalah gerakan penentang pemerintah atau mengkritisi kebijakan pemerintahan yang sedang berkuasa. Dilakukan oleh perorangan, kelompok atau partai politik. Sedangkan partai oposisi adalah partai yang mengkonsepkan dirinya di luar dari pemerintah, dengan kata lain tidak menjadi bagian dari kabinet atau eksekutif, dan bersikap kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pihak pemerintah. Lawan dari partai oposisi ini adalah partai pemerintah atau partai yang berkuasa dalam pemerintahan.

Partai Oposisi memberikan gambaran kepada publik bahwa kebijakan pemerintah adalah "tidak tepat" dengan berbagai penjelasan dan argumentasi yang terang dan objektif. Sebaliknya, oposisi memberikan gambaran tentang apa yang lebih baik atau seharusnya ditempuh. Dengan demikian, masyarakat tahu dan paham tentang apa yang seharusnya ditempuh pemerintah yang

⁴⁴ Aries Sugi Hartono, "Oposisi Semu dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia", <http://ashlf.com/index.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=31>, diakses tanggal 19 oktober 2010

ternyata berbeda dengan apa yang senyatanya ditempuh pemerintah⁴⁵. Dalam pengertiannya sendiri, oposisi dapat pula disederhanakan jenisnya, yaitu oposisi konstitusional dan oposisi inkonstitusional. Oposisi konstitusional banyak terjadi dalam konteks mengawasi dan mengkritisi segala kebijakan pemerintah yang dianggap tidak sesuai dengan amanat konstitusi negara serta bentuk pengawasannya dilakukan melalui cara yang konstitusional pula. Sedangkan oposisi inkonstitusional dapat diartikan bahwa keberadaan pemerintah penguasa beserta kebijakannya harus diganti atau dilawan secara total dengan cara yang inkonstitusional pula, seperti gerakan ekstra parlementer ataupun pemberontakan bersenjata. Biasanya ini terjadi karena perbedaan pandangan secara mendasar yaitu ideologi⁴⁶.

Menurut Marcus Mietzner, gerakan oposisi akan mengalami empat fase perkembangan. Pertama, oposisi seremonial, sebagaimana yang dialami negara-negara Eropa akhir abad ke-18. Kedua, oposisi destruktif-opportunis, bahwa kelompok yang kalah dalam sebuah pemilu, hanya akan bertugas untuk merugikan pemerintahan. Ketiga, oposisi fundamental-ideologis, kelompok ini bukan hanya ingin menghancurkan dan meraih kekuasaan, tetapi menggantikan sistem ketatanegaraan yang ada. Keempat, oposisi konstruktif-demokratis⁴⁷.

Gerakan oposisi yang dilakukan oleh partai politik juga merupakan suatu bentuk perbedaan pendapat yang dianggap wajar dalam demokrasi,

⁴⁵ Anas Urbaningrum, “*Membangun Oposisi yang Demokratik*”, http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7052&coid=3&caid=22&gid=2 diakses tanggal 05 mei 2010

⁴⁶ Aries Sugi Hartono *op.cit*

⁴⁷ Saiful Arif, “*Membangun Oposisi yang konstruktif di Indonesia*”, <http://www.balipost.co.id/BaliPostcetak/2004/7/19/op4.htm>, diakses tanggal 19 oktober 2010

sebagaimana dinyatakan oleh Henry B.Mayo, bahwa demokrasi itu didasari oleh beberapa nilai, salah satunya adalah mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (open society) serta kebebasan-kebebasan politik (politik liberties) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (way of life). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integrasi⁴⁸. Sehingga jangan sampai kebebasan partai politik untuk menjadi suatu partai oposisi malah menimbulkan perpecahan kelompok yang berujung pada disintegrasi bangsa. Hal ini tidak sesuai dengan semangat persatuan dan kesatuan sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan konstitusi Indonesia.

⁴⁸ Miriam Budiardjo, op.cit “Dasar – dasar Ilmu Politik” Hlm 116

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini mengkaji bagaimana kedudukan, fungsi, dan peranan partai oposisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tipologi penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini masuk dalam kategori *yuridis normatif*, yang hendak meneliti kaidah-kaidah hukum mengenai pelembagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia terutama dengan perspektif hukum tata negara.

B. Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan didapatkan langsung dari sumbernya, meliputi:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
 - c. Undang-Undang No 17 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang No 10 Tahun 2008 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - d. Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat menjelaskan analisis bahan hukum primer, meliputi:
 - a. Literatur-literatur terkait dengan partai oposisi, sistem ketatanegaraan dan sistem politik Indonesia;
 - b. Pendapat ahli hukum;
 - c. Artikel-artikel internet
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, meliputi:
 - a. Kamus Hukum
 - b. Kamus Politik
 - c. Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - d. Kamus Bahasa Inggris-Indonesia

C. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), yaitu dengan menelaah dan memahami konsep-konsep⁴⁹ partai oposisi dalam sistem ketatanegaraan sehingga tidak menimbulkan pemahaman yang ambigu dan kabur mengenai konsep partai oposisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Pendekatan sejarah (*Historical Approach*), yaitu dengan menelaah kejadian-kejadian masa lalu untuk dapat memahami secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan

⁴⁹ Johnny Ibrahim, "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif", Bayumedia, Malang, 2007, hal 391

hukum tertentu sehingga memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu⁵⁰.

3. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah hukum yang sedang diteliti.⁵¹

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan metode studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*).

Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran kepustakaan dan penelusuran internet terhadap naskah peraturan perundang-undangan yang disalin sesuai dengan aslinya.

Bahan Hukum Sekunder diperoleh dari penelusuran kepustakaan pada Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Kota Malang, Perpustakaan Pribadi, dokumen, dan penelusuran internet terhadap sejumlah literatur, pendapat pakar, dan artikel-artikel yang dapat memperjelas konsep-konsep hukum mengenai pelebagaan partai oposisi dalam mekanisme *checks and balances* di Indonesia.

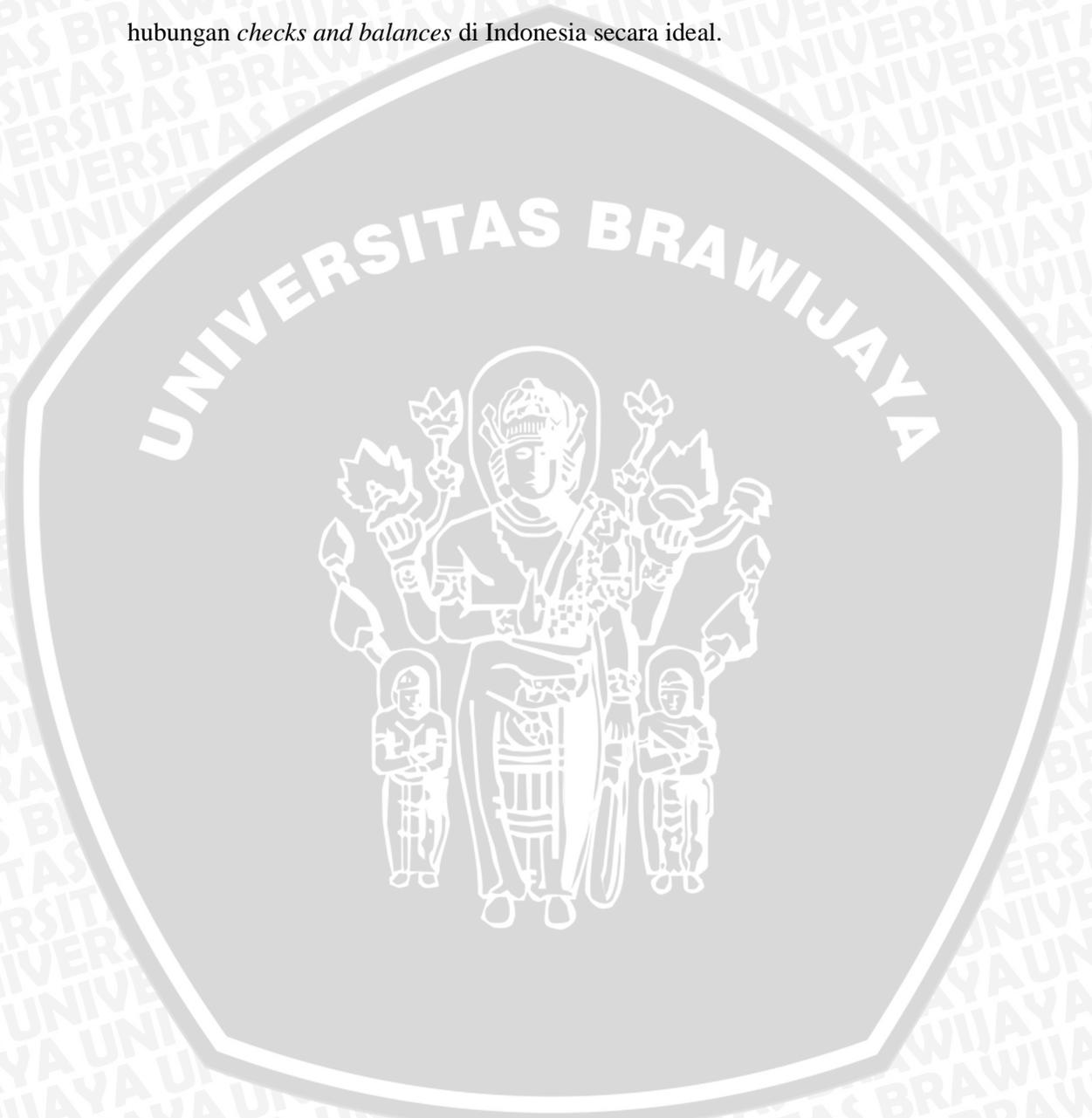
E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum dalam penulisan ini menggunakan teknik deskriptif analitik, dilakukan dengan logika berpikir analitis secara deduktif yakni mencari solusi sebagai kesimpulan tentang pelebagaan partai

⁵⁰ Satjipto, Raharjo, "*Ilmu Hukum*", Alumni, Bandung, 1986, hlm 332

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 96.

oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia. Kemudian berdasarkan pemahaman yang utuh dan menyeluruh diharapkan mampu mengaktualisasikan pelembagaan partai oposisi dalam mekanisme hubungan *checks and balances* di Indonesia secara ideal.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelembagaan Partai Oposisi Menurut Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang dasar merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan. UUD juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan hubungan diantara mereka⁵². Menurut E.C.S Wade dalam buku *Constitutional Law* menyatakan bahwa UUD adalah: “ naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut (*A document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of state and declares the principle governing the operation of those organs*)”⁵³.

Sedangkan Jimly Asshiddiqie menyatakan Undang-Undang Dasar atau konstitusi tercakup juga peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara⁵⁴. Kedudukan UUD sangat penting sebagai hukum dasar di suatu negara hukum. UUD sebagai legitimasi penyelenggaraan kekuasaan negara.

⁵² Miriam Budiarto, “*dasar – dasar...*”, op.cit hlm 169-170

⁵³ ibid

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie. “*Pengantar Ilmu Hukum tata Negara Jilid 1*”. Jakarta : Konstitusi press. 2006. Hlm 116

Pengaturan tentang pelembagaan partai oposisi, tidak secara langsung (kontekstual) dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia termasuk Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *staats fundamental norm*. Menurut Jimly, Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya⁵⁵.

Dalam UUD 1945 memang tidak mengatur tentang adanya partai oposisi, namun ada beberapa hal, yang mengindikasikan bahwa pelembagaan partai oposisi dalam sistem politik maupun ketatanegaraan Indonesia dapat dibenarkan secara konstitusional.

1. Undang – Undang Dasar 1945 Menganut Asas Negara Hukum

Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, dapat dilihat dari berbagai hal berikut diantaranya⁵⁶:

- 1) Bab I Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum;
- 2) Bab X Pasal 27 ayat (1) disebutkan segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan itu dengan dengan tidak ada kecualinya;
- 3) Sumpah/Janji Presiden/Wakil Presiden ada kata-kata “memegang teguh Undang-Undang Dasar dan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya”;

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, “*Konstitusi dan Konstitusionalisme*”, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. hlm 29 - 30

⁵⁶ Kusnu Goesniadhie S, ” *Perkembangan Konsep Negara Hukum*” <http://kgsc.wordpress.com/>, diakses tanggal 10 Oktober 2010

- 4) Bab XA Hak Asasi Manusia Pasal 28i ayat (5), disebutkan bahwa “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan;
- 5) Sistem hukum yang bersifat nasional; Hukum dasar yang tertulis (konstitusi), hukum dasar tak tertulis (konvensi);
- 6) UU No 10 Tahun 2004 , tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan;
- 7) Adanya peradilan bebas.

Pada abad XX ini, hampir tidak ada suatu negara yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebut dirinya sebagai negara berdasarkan hukum. Hal ini menandakan bahwa konsep negara hukum saat ini benar-benar telah menjadi indikator maju atau berkembangnya suatu negara, tinggal bagaimana konsep negara hukum tersebut dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Konsep negara hukum sendiri telah mengalami perkembangan dari masa ke masa seiring peradaban manusia yang semakin lama semakin kompleks. Pemikiran tentang negara hukum lahir sebagai bentuk perlawanan terhadap absolutisme raja-raja. Di zaman modern ini, negara hukum dapat diidentifikasi melalui adanya konstitusi negara tersebut. Konstitusi menjadi suatu *condition sine quanon* , hampir tidak ada suatu negara yang tidak memiliki konstitusi atau undang-undang dasar.

Hubungan antar konstitusi dan negara hukum adalah bahwa negara menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan (supremasi konstitusi). UUD yang mengatur mengenai pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab kelengkapan negara, pada hakekatnya mengatur pembatasan kekuasaan alat-alat kelengkapan negara tersebut⁵⁷. Hal ini berarti bahwa negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.

Selain pembatasan kekuasaan negara melalui konstitusi sebagai dasar hukum, pembatasan kekuasaan negara juga dilakukan melalui prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945, yakni pemisahan kekuasaan negara kedalam tiga cabang pokok; eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden dan Wakilnya (BAB III), legislatif yang dilaksanakan oleh MPR, DPR, dan DPD (BAB II, BAB VII, dan BAB VIIA), dan yudikatif yang dilaksanakan oleh MA dan MK (BAB IX).

Ketiga cabang kekuasaan negara tersebut terpisah menurut fungsinya masing-masing kedalam suatu lembaga negara, namun tetap dalam mekanisme hubungan *Checks and balances*, untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang yang dapat dilakukan oleh lembaga negara tersebut. Menurut Jimly Asshiddiqie adanya sistem *checks and balances* mengakibatkan kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan

⁵⁷ Bagir Manan, Disertasi op.cit

oleh aparat penyelenggaraan negara yang menduduki jabatan dalam lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya⁵⁸.

Pembatasan kekuasaan negara melalui konstitusi dan prinsip pemisahan kekuasaan secara *Checks and balances*, menggambarkan betapa besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh negara, sehingga harus dilakukan pembatasan terhadap kekuasaan yang dimilikinya.

Partai oposisi merupakan salah satu partai politik penyusun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang mempunyai fungsi legislasi (*legislation*), pengawasan (*control*), dan anggaran (*budgeting*).

Pasal 67 Undang-Undang No 27 tahun 2009 Tentang, MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan:

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum

Sehingga dapat dikatakan bahwa Efektifitas lembaga DPR bergantung pada efektifitas partai politik di dalamnya melaksanakan fungsinya secara efektif., termasuk partai oposisi yang mempunyai posisi sangat penting untuk melaksanakan fungsi *Checks and balances* terhadap pemerintah atau eksekutif. Partai oposisi menjadi harapan besar bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan melalui DPR secara ideal dan konsekuen.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", Konstitusi Press, Jakarta, 2006. hlm 59

2. Undang-Undang Dasar 1945 Menganut Asas Demokrasi yang Menjamin Hak Beroposisi

Hukum yang baik adalah hukum yang dilandasi oleh jiwa demokrasi. Mengutip pendapat Mahmud MD yang menyatakan bahwa antara hukum dan demokrasi adalah seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dari sini dapat disimpulkan bahwa kualitas demokrasi suatu negara akan menentukan kualitas hukumnya. Negara-negara yang demokratis akan melahirkan hukum yang berwatak demokratis, sedangkan negara yang otoriter atau non-demokratis akan lahir hukum yang non-demokratis pula. Senada dengan Jimly yang menyatakan bahwa harus pula ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaat*)⁵⁹.

Pasal 28E UUD 1945:

- (2) : Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya;
- (3) : Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Kebebasan berserikat termasuk salah satu ciri yang mengindikasikan bahwa negara tersebut merupakan negara hukum yang demokratis. *International Commission of Jurist* yang merupakan suatu

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, "Perubahan Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945", makalah, disampaikan di seminar pembangunan hukum nasional VIII, Denpasar, Depkumham, hlm 4

organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 mengemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* adalah⁶⁰ :

1. Perlindungan konsitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*)
3. Pemilihan umum yang bebas
4. **Kebebasan untuk menyatakan pendapat**
5. **Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi**
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Masyarakat memiliki kebebasan untuk mendirikan suatu kelompok dengan tujuan apapun selama tidak bertentangan dengan hukum. Kebebasan untuk berasosiasi ini juga dapat dilihat dari instrumen-instrumen hak asasi manusia yang berlaku universal maupun yang terbatas dan berlaku dalam lingkup regional. Diantaranya adalah *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Pasal 20 ayat (1) *UDHR* menentukan, “*everyone has the right of peaceful assembly and association*”. *Sub-title*

⁶⁰ Miriam Budiardjo., “*Dasar – dasar Ilmu Politik*”, PT Gramedia, Jakarta, 2008, Hlm 116

(2)-nya lebih lanjut menegaskan, “*no one may be compelled to belong to an association*”.⁶¹

ICCPR (*international covenant on civil and political rights*) dalam pasal 22 ayat (1) menentukan:

*everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.*⁶²

Dalam UUD 1945 Pasal 28 E ayat (3) secara tegas menyatakan “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Pada hakikatnya setiap orang yang berserikat/berorganisasi mempunyai tujuan agar ide-ide, ekspresi, aspirasi dan gagasan yang mereka punyai diketahui oleh publik.

Salah satu bentuk berserikat dalam suatu negara demokratis adalah membentuk suatu partai politik. Pada intinya kebebasan dalam peri kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir (*freedom of thought*). Dari kebebasan berpikir itu lah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip “*freedom of belief*”, “*freedom of expression*”, “*freedom of assembly*”, “*freedom of association*”, “*freedom of the press*”, dan sebagainya dan seterusnya. Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika pertumbuhan dan perkembangan partai politik di suatu negara, adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan

⁶¹ Jimly Asshiddiqie. “*Kemerdekaan berserikat, pembubaran partai politik, dan mahkamah konstitusi*”. sekjen dan kepanitera MK RI. Jakarta, 2006. Hlm 3

⁶² Ibid

menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik⁶³.

Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁶⁴. Partai politik merupakan pilar utama demokrasi, karena pucuk kendali roda pemerintahan ada di tangan eksekutif, yaitu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana rumusan dalam UUD 1945 Pasal 6A ayat (2), bahwa “*calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik*”. Artinya hak tersebut secara eksklusif hanya diberikan oleh konstitusi kepada partai politik. Karena itulah, semua demokrasi membutuhkan partai politik yang kuat dan mapan guna menyalurkan berbagai tuntutan warganya, memerintah demi kemaslahatan umum serta memenuhi kebutuhan dasar masyarakat⁶⁵.

Hal hal tersebut mengindikasikan bahwa saat ini partai politik dalam suatu negara demokratis sangatlah mutlak diperlukan, karena itu dikatakan bahwa kegagalan sekaligus keberhasilan pemerintahan dalam

⁶³ Jimly Asshiddiqie, makalah : *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*, hlm 8

⁶⁴ Undang – Undang No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

⁶⁵ Arif Hidayat, “*Stabilitas Demokrasi dalam Sistem Multi Partai dan Presidensialisme*”, 2008, FH UNNES, <http://matahatifh.wordpress.com/2009/12/07/stabilitas-demokrasi-dalam-sistem-multi-partai-dan-presidensialisme-indonesia/>, diakses tanggal 4 November 2010

melayani dan memakmurkan masyarakatnya adalah kegagalan dan keberhasilan partai politik menjalankan fungsinya secara efektif⁶⁶.

Partai politik merupakan salah satu dari bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis, termasuk partai oposisi, yang oleh UUD 1945 diberi kebebasan mempunyai pandangan dan ideologinya sendiri selama tidak bertentangan dengan Pancasila dan norma hukum yang berlaku. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Henry B. Mayo, bahwa demokrasi mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (open society) serta kebebasan-kebebasan politik (politik liberties) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak.⁶⁷

Jaminan hak asasi manusia, persamaan di muka hukum, perlindungan hukum, dan asas legalitas bertujuan untuk menghindari negara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang⁶⁸.

Pasal 28D UUD 1945:

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pasal 28I UUD 1945:

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas

⁶⁶ Koirudin, "partai politik & agenda transisi demokrasi", Jakarta, Pustaka Belajar, 2004

⁶⁷ Miriam Budiardjo, "*Dasar – dasar Ilmu Politik*". Op.cit Hlm 116

⁶⁸ Bagir Manan, "*Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.....*", op.cit, hlm 65

hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Instrumen HAM yang diatur oleh konstitusi merupakan wujud dari perlawanan terhadap konfigurasi politik pada masa sebelum reformasi yang seringkali melanggar HAM. Dalam sidang perubahan (amandemen) UUD 1945, hampir semua fraksi di DPR yang mengusulkan agar pengaturan tentang HAM dalam UUD 1945 ditambah, misalnya Fraksi Utusan Golongan pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 mengusulkan agar ada perluasan hak-hak warga negara melalui penegakan HAM dengan menghormati prinsip anti diskriminasi politik, agama, dan gender, hak berposisi dan hak berpartisipasi politik⁶⁹.

Pemerintah harus mengakui dan menghargai pandangan berbeda partai oposisi, sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan demokrasi. Partai oposisi harus diposisikan adil dan sederajat dengan partai-partai politik manapun sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 12 huruf a UU No 2 Tahun 2008 tentang partai politik : *“bahwa partai politik memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara”* . Berdasarkan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa, apapun ideologi partai politik (nasionalis, religius, atau sosialis), apapun visi dan misi yang dibawa, apapun kebijakan yang dilaksanakan termasuk menjadi partai oposisi, selama tidak bertentangan dengan undang-undang, harus diperlakukan sama, sederajat, dan adil oleh negara.

Pemerintah tidak boleh melampaui atau melanggar hak asasi manusia, tidak boleh melarang seseorang ataupun sekelompok orang yang

⁶⁹ Setjen MPR RI, 2008, Risdalah Perubahan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) tahun sidang 1999, Jakarta: Setjen MPR RI, hlm 29

mempunyai mempunyai keyakinan dan pendapatnya sendiri, tidak membeda-bedakan orang karena alasan-alasan yang tidak sah dan semua perbuatan atau tindakan pemerintah harus berdasarkan pada ketentuan (hukum) yang berlaku⁷⁰.

Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa pelembagaan partai oposisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dibenarkan secara konstitusional. UUD menganut prinsip negara hukum yang mengharuskan adanya pembatasan kekuasaan negara serta menjunjung tinggi adanya pengawasan terhadap pemerintah sebagai pemegang kendali arah politik bangsa. UUD juga menganut paham demokrasi, dengan menjamin eksistensi HAM, termasuk hak untuk beroposisi. Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang menghargai pendapat sebagai ekspresi publik serta mengakomodasi pandangan yang berbeda. Demokrasi dan kebebasan berbicara tidak dapat dipisahkan bahkan saling menguatkan. Rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitupula partisipasi politik yang sama bagi semua rakyat. Untuk itu, pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik⁷¹. Pemerintahan sebuah negara adalah cerminan dari kehendak rakyat, bagi rakyat Indonesia kehendak tersebut harus sesuai dengan jati diri bangsa, yaitu bangsa yang demokratis dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia serta bangsa yang komitmen dengan penegakan hukum dan keadilan⁷².

⁷⁰ Bagir Manan, Loc.cit

⁷¹ Green Community, "*Teori dan Politik...*", Op.cit hlm 163

⁷² Jazim Hamidi, "*Revolusi Hukum Indonesia*", Jakarta : Konstitusi Press.2006. hlm 132

B. Urgensi Partai Oposisi Dalam Melaksanakan Fungsi *Checks and balances* Terhadap Pemerintah di Negara Hukum yang Demokratis.

Sebagaimana disinggung dalam pembahasan sebelumnya, bahwa partai politik jika kita lihat dari sudut pandang posisinya dalam menjalankan peran dalam sistem ketatanegaraan, terbagi menjadi dua golongan, yaitu golongan partai pendukung pemerintah/partai berkuasa (in-group) dan partai oposisi/tidak berkuasa (out-group)⁷³. Partai yang berkuasa sering dapat diidentifikasi dengan *status quo* dengan kecenderungannya yang konserfatif, sedangkan partai-partai yang tidak berkuasa, yang menantang biasanya merupakan partai yang menghendaki perubahan dan pembaharuan. Partai oposisi biasanya terbentuk karena partai ini tidak berhasil memenangkan suara mayoritas pada pemilihan umum presiden.

Partai-partai oposisi di berbagai dunia memiliki karakteristik dan tujuan bermacam-macam, bahkan tidak jarang partai oposisi melancarkan aksi pemberontakan untuk menggulingkan pemerintahan yang berkuasa pada saat itu hingga berujung pada kudeta, sebagaimana pernah terjadi di Madagaskar pada tahun 2009.

Purwoko, pustakawan dari Universitas Gajah Mada mengemukakan bahwa sebenarnya ada beberapa konsep dari suatu oposisi yang menunggangi partai politik, konsepnya adalah sebagai berikut⁷⁴ :

⁷³ Miriam Budiardjo. “*Partisipasi dan Partai Politik*”, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 1998. Hal 78

⁷⁴ Purwoko, “*Mengenal Konsep Oposisi*”, <http://purwoko.staff.ugm.ac.id/web/index.php/2007/11/> diakses tanggal 10 juni 2010

1. Oposisi Seremonial

Dilihat dari asal katanya, seremoni berarti resmi atau formal. Oposisi jenis ini telah ditentukan orangnya, kedudukannya bahkan fungsinya. Melihat sejarah Indonesia pada masa orde baru, DPR sebagai oposisi seremoni karena keanggotaannya ditentukan oleh penguasa dan fungsinya juga ditentukan, sebagai “pelantun lagu” pemerintah, setuju atau tidak (atau lebih tepatnya DPR sebagai boneka pemerintah). Suharto membentuk suatu demokrasi semu. Dikatakan semu karena secara prosedural demokrasi itu ada, namun rezim Suharto memonopoli pemerintahan pada waktu itu dengan otoriter. Sehingga kemudian hal-hal seperti ini justru menjadikan bom waktu bagi pemerintah. Ketidakpuasan muncul, yang akhirnya kerinduan akan perubahan juga memuncak. Hingga memunculkan oposisi non formal yang berbentuk organisasi-organisasi non pemerintahan. Sebut saja MAR [Majelis Amanat Rakyat], PRD [Partai Rakyat Demokratik], yang berjuang ekstra parlementer. Oposisi-oposisi nonformal inilah yang memunculkan sosok-sosok baru yang mampu membukakan mata rakyat akan kebobrokan penguasa.

2. Oposisi Destruktif – oportunistis

Oposisi jenis ini berusaha untuk selalu merusak citra pemerintahan, dari sudut pandang apapun. Kebijakan yang diambil selalu disikapi secara diametral. Kelemahan-kelemahan selalu dicari. Dengan harapan kewibawaan penguasa runtuh dan kudeta bisa dilakukan. Oposisi ini menginginkan kejatuhan penguasa secepat mungkin, sehingga kaum oposan bisa segera mengambil alih. Contoh oposisi jenis ini adalah pada

periode demokrasi liberal (1945 – 1959) dimana sering kali pihak oposisi kemudian menyatakan mosi tidak percaya yang menyebabkan Perdana Menteri dan kabinetnya silih berganti dalam waktu yang sangat dekat.

3. Oposisi fundamental ideologis

Perlawanan yang dilakukan oposisi jenis ini tidak hanya pada dataran kebijakan saja. Namun sampai ke tataran ideologis. Tidak jauh berbeda dengan oposisi jenis kedua, jenis ini menginginkan kejatuhan penguasa, untuk segera bisa digantikan. Namun demikian penggantian ini tidak sekedar penggantian penguasa semata, lebih jauh sampai ke ideologis. Artinya menggantikan dasar negara semula dengan dasar yang dianggap lebih baik. Kaum oposisi fundamental ideologis ini tergerak menjadi oposisi karena dorongan faham. Entah itu bersandar pada religi, sosialisme, komunisme, nasionalisme, pluralisme dan lain lain. Contoh : PKI yang telah dua kali melakukan pemberontakan dengan membawa ideologi komunis

4. Oposisi konstruktif demokratis

Kelompok oposisi ini meletakkan dasar perjuangan mereka pada kepentingan umum. Berbeda dengan oposisi sebelumnya yang hanya memperjuangkan kepentingan kelompok sehingga adanya kelahiran tiga jenis oposisi pertama justru menjadikan kacaunya tatanan yang ada. ketiga oposisi sebelumnya hanya akan menggantikan otoritarianisme lama dengan otoritarianisme yang baru. Dalam oposisi konstruktif demokratis, oposisi difungsikan semabagi penyeimbang pemerintahan dengan tetap melihat sisi positif yang telah dicapai, dengan tetap memperjuangkan

demokratisasi pemerintahan, dan menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan golongan.

Dari keempat bentuk oposisi yang menunggangi partai politik tersebut oposisi konstruktiflah yang benar-benar mempunyai kontribusi positif bagi stabilitas negara. Berbeda dengan bentuk oposisi destruktif yang semata-mata berharap jatuhnya penguasa, oposisi konstruktif berusaha mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi secara ideal. Jika kebijakan-kebijakan pemerintah di pandang merugikan maka partai oposisi mengkritiknya dengan memberi alternatif-alternatif penyelesaian kepada pemerintah. Namun jika pemerintah membuat kebijakan yang baik, partai oposisi tidak serta merta tetap mencari kesalahan-kesalahan, tetapi menggaris bawahi untuk melihat konsistensi terkait kebijakannya.

Dewasa ini peranan partai oposisi dalam sebuah negara demokratis menjadi sangat penting (urgen) dan dibutuhkan sebagai mitra tanding pemerintah (*sparring partner*) dalam mekanisme hubungan *checks and balances*. Beberapa hal yang menjadi alasan partai oposisi dianggap penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis:

1. Partai Oposisi Sebagai Pengawas Pemerintah.

Menurut konstitusi, pemerintah sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif) diawasi oleh lembaga tinggi lainnya yang kedudukannya sejajar, yakni DPR. Pasal 20A UUD 1945 ayat (1):

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan⁷⁵.

⁷⁵ Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 A Ayat (1)

Pasal 70 ayat (3) UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan :

- (3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Pengawasan DPR terhadap pemerintah berfungsi untuk mencegah adanya *abuse of power* oleh pemerintah. Sebagai pelaksana undang-undang, pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam pencapaian cita-cita atau tujuan bangsa yang berlandaskan Pancasila. Peran pemerintah dalam suatu negara diibaratkan sebagai pemegang kemudi dalam sebuah kendaraan, kearah mana perkembangan suatu negara tergantung bagaimana pemerintah menggerakkan kekuasaannya. Pentingnya posisi pemerintah dalam penyelenggaraan kekuasaan negara mengharuskan adanya pengawasan yang ketat oleh lembaga negara lain yakni DPR.

Dalam sistem pemerintahan presidensial sebagaimana yang dianut di Indonesia, presiden tidak bertanggung jawab langsung terhadap DPR, begitu pula sebaliknya. Sehingga pada hakekatnya sebagai lembaga yang berbeda namun dalam posisi yang sejajar, secara utuh dan kelembagaan, DPR mempunyai kewajiban mengawasi presiden seperti yang diamanatkan oleh konstitusi, tanpa ada intervensi dari lembaga negara lain. Dalam prakteknya, DPR tetaplah merupakan lembaga tinggi negara yang tersusun atas partai-partai politik yang lulus PT (*Parliamentary Threshold*), termasuk partai politik yang berkuasa dalam pemerintahan, sehingga pengawasan DPR secara kelembagaan terhadap pemerintah,

sedikit banyak akan dipengaruhi oleh anggota parlemen dari partai pemerintah dan para anggota partai koalisinya yang relatif akan lebih mendukung pemerintah.

Kondisi ini dapat menyebabkan pengawasan lembaga DPR terhadap pemerintah tidak efektif. Untuk memperkuat fungsi pengawasan lembaga DPR sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap pemerintah, maka diperlukan adanya partai oposisi dalam parlemen. Partai oposisi yang diharapkan tentunya partai oposisi yang konstruktif. Partai yang benar-benar melakukan fungsi kontrol terhadap pemerintah. Partai oposisi ini akan melakukan fungsi *checks and balances* terhadap pemerintah agar tidak terjadi *abuse of power*.

Segala kebijakan pemerintah diawasi, mulai perumusan hingga implementasinya. Jika kebijakan-kebijakan pemerintah di pandang merugikan maka partai oposisi mengkritiknya dengan memberi alternatif-alternatif penyelesaian kepada pemerintah. Namun jika pemerintah membuat kebijakan yang baik, partai oposisi tidak serta merta tetap mencari kesalahan-kesalahan, tetapi menggaris bawahi untuk melihat konsistensi terkait kebijakannya, sehingga akan menjadi pertimbangan apakah kebijakan pemerintah tersebut lebih baik dilanjutkan atau malah dihentikan. Ignas Kleden dalam "Indonesia Sebagai Utopia" (2001) menulis, fungsi kritik dalam dua aspek: memperingatkan pemerintah terhadap kemungkinan salah kebijakan dan salah tindakan (*sin of commission*) dan menunjukkan apa yang harus dilakukan pemerintah, tetapi justru tidak dilakukannya (*sin of omission*).

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah partai oposisi juga dilengkapi dengan hak sebagaimana hak anggota DPR yakni hak untuk meminta keterangan (interpelasi), hak untuk menyelidiki (angket), hak pernyataan pendapat (resolusi), hak untuk memperingatkan tertulis (memorandum), dan bahkan hak untuk menuntut pertanggungjawaban presiden ketika melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan konstitusi (*impeachment*).

Pasal 77 Ayat (1) UU No 27 Tahun 2009, tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- (1) DPR mempunyai hak
 - a. Interpelasi;
 - b. Angket; dan
 - c. Menyatakan pendapat.

Partai oposisi membuat pemerintah harus selalu menerangkan dan mempertanggungjawabkan mengapa suatu kebijaksanaan diambil, apa dasarnya, apa pula tujuan dan urgensinya, dan dengan cara bagaimana kebijaksanaan itu akan diterapkan.

Seperti yang disebutkan sebelumnya, bahwa hubungan *checks and balances* antara pemerintah dengan partai politik dibagi menjadi dua mekanisme. Disatu sisi hubungan *checks and balances* antara pemerintah dan partai politik sebagai suprastruktur politik, disisi lain hubungan *checks and balances* antara pemerintah dan partai politik sebagai infrastruktur politik. Dikatakan sebagai suprastruktur politik karena partai politik dianggap sebagai ruh yang mengisi lembaga tinggi negara yakni DPR, sehingga DPR merupakan jelmaan partai politik yang terkonsolidasi. Sedangkan dikatakan sebagai infrastruktur politik, karena partai politik

dianggap sebagai suatu institusi/lembaga yang berdiri sendiri yang menjadi salah satu bangunan bawah politik negara.

Selain pengawasan yang dilakukan melalui lembaga parlemen, partai oposisi juga dapat melakukan fungsi pengawasan di luar parlemen, bekerja sama dengan infrastruktur politik lain misalnya gerakan mahasiswa, masyarakat, pers dan lain-lain. Dalam demokrasi, pers juga mempunyai peranan yang sangat penting. Di negara berkembang seperti Indonesia, negara telah sering menekankan pentingnya pers dalam proses *nation building* . sebagaimana pernah diucapkan oleh Presiden Suharto dalam pidatonya pada hari Pers Nasional tahun 1989⁷⁶:

“Sebagai bagian integral dalam masyarakat, bangsa dan negara yang sedang berkembang, maka pers memiliki peranan penting dalam membantu mengelola bangsa ini dengan semua kerumitannya melalui diseminasi berita, opini, ide, harapan ke masyarakat..... Media dalam konteks ini telah memainkan peran membantu membangun dan melestarikan kesatuan dan persatuan sebagai sebuah bangsa”

Pers menjadi sarana penghubung antara masyarakat dengan negara. Kaitannya dengan oposisi adalah, karena peranan pers sangat besar itulah yang menyebabkan pers bertendensi untuk disalahgunakan. Pemegang kekuasaan dapat menggunakan pers sebagai alat politik mencapai tujuannya, serta kemudian digunakan sebagai alat propaganda negara. Berdasarkan hal ini maka peran partai oposisi akan sangat dibutuhkan untuk mengimbangi pengaruh besar pemerintah dalam media massa sehingga masyarakat akan mendapatkan informasi yang proporsional, tidak hanya dari satu pihak saja. Lembaga pers dapat menjadi media bagi

⁷⁶ Siti Amina , “Politik Media, Demokrasi, dan Media Politik”, Artikel

partai oposisi untuk mengawasi, mengkritisi kebijakan pemerintah, serta menawarkan alternatif kebijakan agar diketahui oleh masyarakat luas.

Pengawasan ekstraparlementer ini tentunya juga harus tetap berlandaskan pada koridor demokrasi sebagaimana yang diamanatkan konstitusi, dengan menjunjung tinggi kebebasan berpendapat yang bertanggung jawab.

2. Partai Oposisi Sebagai Penyeimbang Kekuasaan Pemerintah

Salah satu prasyarat terselenggaranya suatu negara yang berdasarkan hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan negara. Melalui suatu konstitusi atau undang-undang dasar, negara menyelenggarakan kekuasaannya sesuai dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dilakukan sebagai konsekuensi prinsip yang berkembang pada saat ini, sebagai mana di nyatakan oleh Lord Acton : *power tends to corrupt, but absolutely power corrupt absolutely*. Pernyataan tersebut pada intinya mengandung pesan bahwa sebaik apapun suatu penguasa dalam menyelenggarakan kekuasaannya, tetap mempunyai tendensi untuk disalahgunakan.

Salah satu bentuk pembatasan kekuasaan negara adalah adanya pembagian penyelenggaraan kekuasaan secara vertikal (*distribution of power*), serta pemisahan kekuasaan secara horizontal (*separation of power*). Pemisahan kekuasaan ini dilakukan ke dalam cabang-cabang atau organ negara yang bersifat independen, dalam kedudukan sejajar, dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.

DPR sebagai lembaga tinggi negara dikenal sebagai lembaga legislatif, padahal lembaga parlemen itu dalam sejarah Eropa sebenarnya dilatar belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata Perancis *'parle'* yang berarti *'to speak'*, berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi *'controlling'*, bukan *'legislation'*.

Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa DPR merupakan lembaga tinggi negara yang terkomposisi oleh partai-partai politik yang lulus PT termasuk partai politik pemerintah beserta partai politik koalisinya. Koalisi yang terbentuk bukanlah tanpa kompensasi. Partai politik dalam lingkaran koalisi tentu akan mendapat keuntungan tertentu misalnya memperoleh kursi menteri, membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Partai koalisi pemerintah tersebut mendukung dan ikut mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang dicanangkan.

Hal ini tentu sangat membahayakan posisi DPR sebagai salah satu elemen dari struktur kelembagaan negara. Semakin banyak partai politik pemerintah beserta koalisinya mendapatkan kursi di parlemen, semakin besar pula kemungkinan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR menjadi kurang efektif dikarenakan besarnya kekuasaan eksekutif yang masuk kedalam kekuasaan legislatif.

Sir Robert Menzies, mantan pemimpin oposisi sekaligus mantan Perdana Menteri Australia menyatakan dalam artikelnya. : *"function of an*

Opposition is to be quite unhesitating in its willingness to debate large matters of policy, to criticize the Government views on those matters, to put forward and maintain its own. Only in this way will Parliament serve its function of giving expression to contending opinions which in fact exist in the community⁷⁷”.

Hadirnya partai oposisi di dalam parlemen, menghindari adanya monopoli kekuasaan eksekutif yang kemudian dapat menjadikan parlemen sebagai lembaga pemberi stempel, melegitimasi segala kebijakan pemerintah tanpa ada proses filter yang berarti, dimana eksekutif dapat leluasa mengarahkan kekuasaannya kearahmanapun tanpa hambatan, bahkan lembaga tinggi negara sekalipun.

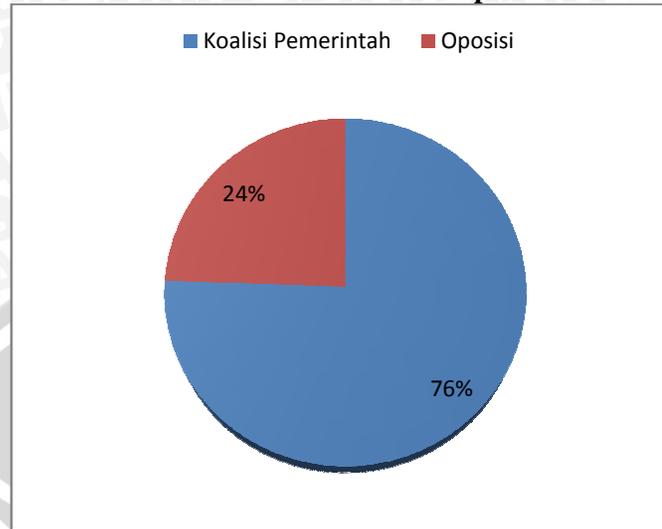
Pada periode 2009-2014, Pemerintahan SBY didukung mayoritas meliputi enam partai di DPR, yaitu Partai Demokrat 148 kursi, Golkar 107 kursi, PKS 57 kursi, PAN 46 kursi, PPP 37 kursi, dan PKB 28 kursi⁷⁸, sehingga total pendukung pemerintah SBY di parlemen sebanyak 75,53%. Sedangkan kubu yang dikenal selama ini sebagai oposisi persentasinya hanya sekitar 24,47 persen (137 kursi) yang komposisinya terdiri atas tiga partai meliputi PDIP dengan perolehan 94 kursi, Gerindra 26 kursi, dan Hanura 17 kursi⁷⁹.

⁷⁷ Robert Menzies, “*The Function of the Opposition in Parliament*”, <http://www.menziesvirtualmuseum.org.au/transcripts/ForgottenPeople/Forgotten25.html>, diakses tanggal 5 januari 2011

⁷⁸ Adi Suryadi, *Kalkulasi Politik dan Moralitas DPR* <http://metronews.fajar.co.id/read/84077/19/kalkulasi-politik-dan-moralitas-dpr>, diakses tanggal 3 November 2010

⁷⁹ *ibid*

Gambar 4
Peta Kekuatan Koalisi Pemerintah dan Oposisi di Parlemen



Kalkulasi kursi parlemen di atas menggambarkan bagaimana kuatnya kekuasaan (*power*) yang dibangun bersama koalisinya di periode 2009-2014 ini. Posisi menteri yang diberikan terhadap partai politik koalisi tentu akan berimplikasi terhadap kinerja partai politik tersebut di parlemen. Partai oposisi harus benar-benar bekerja ekstra keras membendung kuatnya pengaruh pemerintah di parlemen. Parlemen membutuhkan partai yang secara diametral berbeda posisi dengan pemerintah, karena dengan ini fungsi kontrol akan berjalan efektif.

Eksistensi partai oposisi dalam parlemen diharapkan dapat memperkuat kedudukan parlemen sebagai lembaga yang benar-benar mewakili rakyat sesuai dengan asas kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi. Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan atas kehendak rakyat. Pemerintah yang berkuasa harus mengembalikan hak-hak sipil kepada warga negara atau rakyat. Wujud dari kedaulatan yang didasarkan pada musyawarah untuk mencapai mufakat terlihat dalam

Dewan Perwakilan Rakyat. Lembaga yang menjadi wakil rakyat ini menjalankan fungsi sebagai mitra, sekaligus sebagai pengontrol pemerintah⁸⁰.

3. Partai Oposisi Sebagai Penyedia Alternatif Kebijakan

Dalam melakukan fungsi kontrol terhadap pemerintah, partai oposisi melihat mengapa suatu kebijaksanaan diambil, apa dasar, tujuan dan urgensinya, serta dengan cara bagaimana kebijaksanaan itu akan diterapkan. Dalam rangka membantu demokratisasi dan tata pemerintahan yang konstitusional, oposisi secara efektif harus berpartisipasi dalam proses pemerintahan, lebih khususnya selama pembahasan di legislatif di mana ia tidak hanya akan mengkritik kebijakan tetapi juga mengusulkan program dan kebijakan alternatif yang lebih baik.

Sebagai kekuatan politik yang kritis dan korektif, partai oposisi dapat secara terbuka menganalisis kelemahan-kelemahan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan mengungkapkan pada publik, agar masyarakat paham terhadap kebijakan yang dilaksanakan pemerintah tersebut. Seperti yang dikatakan Wolly, staf pengajar di Universitas Kristen Artha Wacana Kupang, partai oposisi adalah mitra debat pemerintah untuk menyajikan konsep alternatif terhadap sebuah konsep pembangunan kemasyarakatan atau konsep lainnya yang digagas pemerintah. Konsep alternatif yang ditawarkan partai oposisi tersebut akan dibahas lagi bersama pemerintah untuk melahirkan sebuah tesis bersama

⁸⁰ Andi Agung, <http://andi-agung.blogspot.com/2010/04/hubungan-antara-demokrasi-ke-aulatan.html>, diakses tanggal 07 Mei 2010.

dalam memperlancar program pembangunan bagi kepentingan masyarakat luas⁸¹.

Partai oposisi yang konstruktif, tidak dengan sengaja menimbulkan citra buruk pemerintah dengan hanya berusaha mencari kelemahan-kelemahan pemerintah, tetapi juga mempunyai inisiatif memberikan alternatif kebijakan yang harus dilakukan.

Jika publik tahu dan mengerti bahwa ternyata kebijakan pemerintah kurang tepat, karena oposisi telah bekerja memberikan gambaran, termasuk gambaran alternatif kebijakan yang lebih baik dan yang seharusnya ditempuh, maka sesungguhnya oposisi juga telah bekerja untuk mendidik masyarakat⁸². Sehingga partai oposisi sekaligus telah melaksanakan fungsi pendidikan politik terhadap masyarakat.

Dengan alternatif kebijakan yang diinisiatifkan dengan baik, tentu dengan sendirinya masyarakat dapat menilai kebijakan manakah yang tepat sasaran dan mempunyai manfaat yang lebih besar, sehingga akan menjadi *reward* tersendiri bagi partai oposisi.

Di Kanada bahkan pihak partai oposisi membentuk suatu kabinet bayangan yang diisi oleh berbagai tokoh di internal partai oposisi tersebut, *“In organizing their questioning of the government, opposition parties often form shadow cabinets , where opposition spokespersons are*

⁸¹ Nico Wolly, *“PDIP Tidak Lebih dari Lelucon Politik”*, staf pengajar di Universitas Kristen Artha Wacana Kupang., http://berita.kapanlagi.com/politik/nasional/pengamat-pdip-tak-lebih-dari-lelucon-politik-2q3spen_print.html, diakses tanggal 5 Desember 2010.

⁸² Anas Urbaningrum, *“Membangun Oposisi yang Demokratik”*, http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7052&coid=3&caid=22&gid=2 diakses tanggal 05 mei 2010

responsible for criticizing specific cabinet ministries or portfolios"⁸³. Dan para tokoh ini pun seperti halnya menteri dalam kabinet pemerintah yang sebenarnya, membawahi beberapa bidang misalnya saja, pertahanan, pertanian, ekonomi, dan lain-lain. Beberapa menteri bayangan ini sangat gencar sekali dalam menggunakan pers untuk menawarkan kepada masyarakat beberapa kebijakan alternatif yang dibuat. Tentunya hal ini bisa bertujuan untuk membantu pemerintah dalam mencari solusi kebijakan tertentu, sekaligus juga bisa bertujuan agar masyarakat dapat membandingkan mana yang lebih baik antara kebijakan pemerintah dengan kebijakan yang ditawarkan oleh pihak partai oposisi. Hal yang pasti adalah, semakin banyak opsi alternatif terhadap suatu kebijakan, maka akan semakin besar kemungkinan dipilihnya kebijakan secara tepat (efektif).

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa gerakan oposisi yang terlembaga kedalam partai politik menjadi suatu kebutuhan dalam kehidupan negara yang demokratis. Dengan berada di luar lingkaran pemerintah, partai oposisi mempunyai fungsi sebagai pengawas pemerintah, penyeimbang kekuasaan pemerintah, serta penyedia alternatif kebijakan.

Eksistensi partai oposisi merupakan suatu keniscayaan dalam negara yang demokratis, Partai Oposisi harus diterima sebagai bagian integral dari budaya demokrasi bangsa. Oposisi dimaksudkan hadir untuk menjamin keterbukaan demokrasi dan memastikan bahwa monopoli kekuasaan atas

⁸³ Jay Makarenko, "The Opposition of the Canadian House of Commons : Role, Structure, and Powers", <http://www.mapleleafweb.com/features/opposition-canadian-house-commons-role-structure-and-powers>, diakses tanggal 5 Januari 2011

dasar apapun tidak boleh terjadi. Kehadiran oposisi akan memperkuat pilar demokrasi, karena demokrasi mempersyaratkan adanya mekanisme *checks and balances*, suatu mekanisme yang hanya akan dapat berjalan baik jika ada kekuatan politik di luar pemerintah.

C. Pelembagaan Partai Oposisi dalam Mekanisme Hubungan *Checks and Balances* di Indonesia

Stabilitas politik dan ketatanegaraan Indonesia sejak merdeka hingga kini bergerak sangat dinamis (fluktuatif). Dalam perkembangannya, Indonesia telah mengalami berbagai macam perubahan, mulai sistem pemerintahan yang dianut, sistem kepartaian, struktur kelembagaan negara, bahkan sampai pada bentuk negara. Perubahan-perubahan tersebut merupakan suatu rangkaian kejadian sejarah yang merupakan refleksi dari pola pikir bangsa Indonesia pada masa itu.

Indonesia merupakan salah satu negara yang meletakkan nilai-nilai demokrasi dalam sistem pemerintahannya. Paham demokrasi ini sebenarnya telah masuk dalam sistem semenjak negara Indonesia lahir dan menjalankan pemerintahan pertama, meskipun pada kenyataannya demokrasi di Indonesia ini baru benar-benar diterapkan setelah terjadinya reformasi 1998 yang menjadi salah satu tonggak sejarah bangsa Indonesia. Begitupun juga dengan gerakan gerakan oposisi yang dilaksanakan oleh organisasi masyarakat maupun partai politik, sebenarnya juga telah ada semenjak dulu, bahkan sebelum Indonesia mencapai kemerdekaannya, namun tentu dalam bentuk yang beraneka ragam.

Agar dapat lebih memahami konstelasi politik Indonesia terutama mengenai pelebagaan partai oposisi yang menjadi fokus kajian penulisan ini, maka pembahasan pada rumusan masalah yang ketiga ini akan dibagi kedalam beberapa periode, yaitu:

1. Masa Demokrasi Liberal (1945-1959)
2. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)
3. Masa Demokrasi Pancasila (1965-1998)
4. Masa Reformasi (1998-sekarang).

1. Masa Demokrasi Liberal (1945-1959)

Masa ini juga bisa disebut masa awal kemerdekaan Indonesia, karena terjadi beberapa saat setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia. Disebut dengan masa demokrasi liberal karena memang pada masa ini, kebebasan mendirikan dan menjalankan partai politik sangat terbuka lebar, regulasi yang mengaturnya cenderung sangat longgar. Pada masa demokrasi liberal ini terjadi pergantian konstitusi sebanyak tiga kali, (i) UUD 1945 (17 Agustus 1945-27 Desember 1949); (ii) Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950); dan (iii) UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959)⁸⁴.

Sebelum demokrasi liberal ini dimulai, sebenarnya muncul gagasan untuk mendirikan hanya satu partai saja. Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, keesokan harinya Soekarno dan Moh Hatta dilantik menjadi pasangan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Pada saat itu UUD 1945 belum dibentuk secara

⁸⁴ Mukthie Fadjar, “Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm 26

sempurna, sehingga oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sidang terakhirnya menetapkan Aturan Peralihan UUD 1945. Pembangunan struktur kelembagaan negara juga terus dilakukan, misalnya penetapan Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang menjadi cikal bakal Tentara Nasional Indonesia (TNI) saat ini, serta Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP menjadi pembantu presiden sebelum MPR dan DPR didirikan, seperti yang disebutkan dalam Pasal IV Aturan Tambahan dan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi⁸⁵:

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang – Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional⁸⁶.

Bersamaan dengan itu, dibentuk pula suatu partai politik sebagai alat perjuangan, yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), dimana oleh Presiden Soekarno diharapkan akan menjadi “motor perjuangan rakyat”⁸⁷.

Dalam pidato Soekarno tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa PNI yang didirikan oleh Soekarno ini merupakan partai negara, sekaligus merupakan partai tunggal di Indonesia. Gagasan ini oleh beberapa kalangan dicurigai, dianggap otoriter sebagai pengaruh fasisme jepang⁸⁸. Kecurigaan terutama ditujukan kepada Soekarno, yang menurut Moh. Hatta dalam *Memoir*: “Selalu dicela sebagai kolaborator jepang”⁸⁹.

Kehidupan politik dalam suatu negara yang menerapkan sistem kepartaian tunggal sangat tidak kompetitif, karena hanya satu partai saja

⁸⁵ Miriam Budiarto, “Dasar – dasar...”, op.cit, hlm 425

⁸⁶ *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, hlm 62

⁸⁷ Pidato Presiden Soekarno yang dimuat di *Merdeka*, 25 Agustus 1945, dalam John D.Legge, *Soekarno: Sebuah Biografi Politik* (Jakarta:penerbit Sinar Harapan, 1985), hlm 244

⁸⁸ *Ibid.* hlm 74 dan 529

⁸⁹ Mohammad Hatta, *Memoir*, hlm 480

yang dominan dan diperbolehkan hidup. Contoh negara yang pernah menganut sistem ini adalah China, Kuba, dan Uni Soviet pada masa jayanya. Oposisi yang konstruktif oleh partai politik tidak akan muncul dalam sistem ini, karena jelas dalam sistem ini hanya akan ada satu partai. Walaupun muncul gerakan oposisi, maka subyek yang bertindak tentu bukanlah partai politik, dan karakteristiknya akan cenderung destruktif, melawan dan mengharapkan kejatuhan pemerintah. Pemerintah akan menganggap oposisi sebagai bentuk penghianatan dan pemberontakan, sehingga stabilitas negara akan terganggu.

Penentuan PNI sebagai satu-satunya partai politik sebagaimana dinyatakan dalam pidato Soekarno tersebut, bukan tidak mungkin akan mengarahkan kekuasaan pemerintah Soekarno ke bentuk yang otoritarian. Dengan alasan itu Badan Pekerja KNIP mengusulkan agar pemerintah membuka kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik. Dengan penuh perjuangan akhirnya pemerintah menyetujui usul BP KNIP tersebut melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945, dengan harapan partai-partai yang dibentuk memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Maklumat Pemerintah yang ditanda tangani oleh Wakil Presiden Moh. Hatta itu pada pokoknya menyatakan bahwa :

1. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.

2. Pemerintah berharap supaya partai-partai itu tersusun, sebelumnya dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1948.⁹⁰

Maklumat Pemerintah tersebut menjadi momentum yang sangat berharga bagi masyarakat untuk dapat menyalurkan hak-hak politiknya. Terbukti sejak maklumat tersebut dikeluarkan, banyak bermunculan partai politik dengan segala ideologinya, yang menandai dianutnya sistem multi partai di Indonesia, dan sekaligus berarti membuyarkan gagasan atau keinginan Presiden Soekarno dalam pidatonya tanggal 23 Agustus 1945 untuk membentuk satu partai tunggal, yaitu Partai Nasional Indonesia yang diharapkan menjadi partai pelopor.⁹¹

Partai-partai politik yang muncul setelah Maklumat Pemerintah tanggal 3 November tersebut adalah⁹²:

1. Partai Masyumi (Majelis Syura Muslimin Indonesia)
2. PKI (Partai Komunis Indonesia)
3. PBI (Partai Buruh Indonesia)
4. Partai Rakyat Jelata
5. Parkindo (Partai Kristen Indonesia)
6. PSI (Partai Sosialis Indonesia)
7. PRS (Partai Rakyat Sosialis)
8. PKRI (Partai Katholik Republik Indonesia)
9. Permai (Partai Rakyat Marhaen Indonesia)
10. PNI (Partai Nasional Indonesia)

⁹⁰ Mukhtie Fadjar, "*Partai Politik dalam...*", op.cit, hlm 27

⁹¹ Ibid. hlm 27

⁹² Loc.cit

Partai-partai tersebut kemudian ikut meramaikan kehidupan politik pada waktu itu. Partai-partai politik memainkan peran yang penting dalam proses pembuatan keputusan. Wakil-wakil yang duduk dalam KNIP, dan orang-orang yang duduk dalam kabinet kebanyakan adalah partai politik. Dalam masa ini berbagai kabinet menghadapi bermacam-macam tantangan, baik dari luar maupun dari dalam, dua agresi militer Belanda pada tahun 1947 dan 1948⁹³. Pemerintahan parlementer yang dijalankan tidak membawa stabilitas negara ke arah yang baik⁹⁴. Tidak ada partai mayoritas dalam parlemen, dan fungsi koalisi maupun oposisi tidak dijalankan dengan baik. Partai partai dalam barisan oposisi tidak mampu berperan sebagai oposisi yang konstruktif yang menyusun program-program alternatif, tetapi hanya menonjolkan segi-segi negatif dari tugas oposisi.

PKI merupakan contoh partai politik yang melakukan fungsi oposisi, partai ini berhasil menguasai sayap kiri, suatu gabungan dari partai-partai yang orientasi politiknya kekiri-kirian, namun mengalami penurunan anggota karena pemberontakan yang dilakukannya di Madiun 1948 berhasil diredam militer Indonesia. Dilihat dari karakteristiknya, oposisi yang dilakukan oleh PKI bukan hanya destruktif, tetapi fundamental ideologis, Perlawanan yang dilakukan oposisi jenis ini tidak hanya pada dataran kebijakan saja. Namun sampai ke tataran ideologis.

⁹³ Miriam Budiarto, "*Dasar – Dasar...*", op.cit, hlm 430

⁹⁴ Badan pekerja mengusulkan agar para menteri bertanggung jawab kepada KNIP yang telah berubah menjadi parlemen sementara (ministerial responsibility), usul ini kemudian disetujui pemerintah pada tanggal 14 November 1945 lewat Maklumat Pemerintah, dan sejak tanggal itu sistem pemerintahan Indonesia berubah dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer.

Tidak jauh berbeda dengan oposisi destruktif, jenis ini menginginkan kejatuhan penguasa, untuk segera bisa digantikan. Namun demikian penggantian ini tidak sekedar penggantian penguasa semata, lebih jauh sampai ke ideologis. Artinya menggantikan dasar negara semula dengan dasar yang dianggap lebih baik berdasarkan pemahannya, dalam hal ini PKI membawa paham komunis.

Hal tersebut memperburuk keadaan dan menyebabkan pemerintahan tidak stabil dan kabinet jatuh bangun. Pemerintahan rata-rata hanya bertahan selama 1 tahun, karena memang dalam sistem pemerintahan parlementer, terdapat fasilitas “mosi tidak percaya” yang mampu untuk menjatuhkan pemerintah yang sedang berkuasa. Usia Indonesia yang masih tergolong muda untuk sebuah negara berkembang pada waktu itu ikut menjadi alasan tidak stabilnya kehidupan kenegaraan. Partai politik tidak dewasa dalam menghadapi permasalahan pemerintahan.

Undang-Undang Dasar sebagai landasan atau pedoman penyelenggaraan kekuasaan negara mengalami pergantian dari waktu ke waktu. Republik Indonesia Serikat (RIS), bentuk negara hasil kesepakatan pihak Indonesia dengan Belanda melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag ini menghasilkan Konstitusi RIS. Setelah upaya penyatuan kembali wilayah-wilayah Indonesia, sehingga bentuk negara kembali menjadi negara kesatuan, kemudian disusunlah Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Dalam UUDS 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif

terdiri dari presiden sebagai kepala negara konstitusional (*constitutional head*) beserta menteri-menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Kedudukan Presiden hanya sebagai simbol yang tidak memimpin pemerintahan secara langsung, karena kepala pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri⁹⁵.

Setelah pemilu pertama pada tahun 1955, kondisi politik dan ketatanegaraan tetap jauh dari kondisi stabil. Koalisi yang dibangun antar partai politik mudah sekali pecah, menyebabkan kabinet jatuh bangun. Buruknya konstelasi politik pada masa ini ditambah lagi kegagalan Dewan Konstituante yang tidak berhasil merumuskan Undang-Undang Dasar, mendorong Ir Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang pada intinya menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, dan berakhirilah masa demokrasi liberal.

Kesimpulan penulis bahwa dalam masa ini oposisi tidak terlembaga dengan baik. Konsolidasi koalisi maupun oposisi di parlemen cenderung mudah pecah dan berganti komposisi. Partai oposisi yang sangat menonjol memainkan peran adalah PKI. Pada pemilu pertama di tahun 1955, PKI tetap di luar kabinet, sesuatu hal yang sangat disesalkan oleh Presiden Soekarno⁹⁶. Karakteristik oposisi yang dilaksanakan PKI sangat destruktif, dilihat dari aksi pemberontakan Madiun 1948. Tidak hanya destruktif, tetapi fundamental ideologis, Perlawanan yang dilakukan oposisi jenis ini tidak hanya pada dataran kebijakan saja.

⁹⁵ Green Mind Community, "Teori dan Politik Hukum Tata Negara", Total media, Malang, 2008, hlm 156

⁹⁶ Wilopo, "Zaman Pemerintahan Partai", hlm 46

Namun sampai ke tataran ideologis, dalam hal ini PKI membawa ideologi komunis.

2. Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Disebut demokrasi terpimpin (*Guided Democracy*) karena dalam hal ini dominasi presiden menjadi hal yang utama dalam menjalankan sistem pemerintahan. Konsep demokrasi terpimpin merupakan antitesis terhadap demokrasi liberal yang merupakan produk impor dari barat, inti dari demokrasi terpimpin adalah proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada musyawarah dan mufakat serta semangat gotong royong di bawah kepemimpinan seorang pemimpin masyarakat, tidak lain pemimpin tersebut adalah Presiden Soekarno⁹⁷.

Soekarno menganggap kekacauan yang terjadi pada masa demokrasi liberal, diakibatkan oleh tumbuhnya partai politik secara bebas dan tidak terkendali. Oleh karena itu pada masa ini, partai politik ditertibkan melalui Penetapan Presiden RI No 7 Th 1959 tentang syarat - syarat dan penyederhanaan kepartaian, dan Peraturan Presiden No 25 Th 1960 tentang perubahan atas Peraturan Presiden No 13 Th 1960 tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai-partai⁹⁸.

Dalam masa ini terjadi penguatan kedudukan presiden dengan adanya TAP No III/1963 yang berisi tentang ditetapkannya Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, peranan partai politik dikebiri, kecuali PKI yang ternyata malah dapat mengembangkan sayapnya. Selain itu,

⁹⁷ Moh. Mahfud MD, "*Politik Hukum Indonesia*".LP3ES. Jakarta. 2006. hlm 128

⁹⁸ Sistem kepartaian yang pada masa sebelumnya adalah multi partai tidak terbatas berubah menjadi multi partai terbatas

adanya peningkatan peran militer sebagai kekuatan politik. Presiden Soekarno banyak melakukan penyimpangan terhadap aturan dalam Undang-Undang Dasar.

Tahun 1960 Ir. Soekarno sebagai presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Dewan Perwakilan Rakyat buatan pemerintah menggantikan DPR hasil pilihan rakyat. Fungsi kontrol di hilangkan, bahkan pimpinan DPR dijadikan menteri dan fungsinya sebagai pembantu presiden⁹⁹.

Hal ini tentu merupakan bentuk penyimpangan yang nyata atas teori-teori ketatanegaraan terutama doktrin *Trias Politica*, dimana lembaga parlemen yang dalam sejarahnya, sebenarnya didirikan untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, malah menjadi pembantu pemerintah. Keadaan ini tentu merefleksikan keadaan berabad-abad tahun yang silam, saat dimana demokrasi masih belum berkembang. Selain “menguasai” parlemen, pemerintah juga mempunyai kewenangan untuk campur tangan dalam bidang yudikatif, berdasarkan UU No 19 Tahun 1964¹⁰⁰. Praktis dengan model kelembagaan yang demikian ini, pemerintah menjadi lembaga superior dan berjalan tanpa pengawasan.

Pemerintah juga memobilisasi semua kekuatan politik di bawah pengawasan pemerintah kedalam suatu wadah yang disebut NASAKOM (Nasionalisme, Agama, Komunisme). Meskipun Presiden Soekarno telah

⁹⁹ Miriam Budiarto, “Dasar – Dasar.....”, op.cit hlm 130

¹⁰⁰ Miriam Budiarto, Loc.cit

“mengembangkan payung” NASAKOM untuk menjembatani konflik ideologi yang marak pada era demokrasi liberal parlementer, tetapi pada dasarnya konflik ideologi tersebut masih tetap tajam yang mencapai puncaknya pada akhir periode demokrasi terpimpin dengan timbulnya peristiwa G30S/PKI pada tanggal 30 September 1965.

Pendapat penulis bahwa dalam masa ini, Presiden Soekarno benar-benar menghimpun seluruh elemen politik maupun elemen lain yang dianggap mempunyai peran sangat penting dalam negara, termasuk militer, yang diperluas perannya sebagai kekuatan sosio-politik. Presiden Soekarno benar-benar menjadi “kepala keluarga” bagi negara yang dikuasainya itu¹⁰¹. Kekeliruan yang sangat besar dalam sistem demokrasi terpimpin Soekarno adalah adanya pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi yaitu absolutisme dan terpusatnya kekuasaan hanya pada diri pemimpin, sehingga tidak ada ruang kontrol sosial dan *checks and balances* dari legislatif terhadap eksekutif¹⁰².

Gerakan oposisi pada awal sampai pada pertengahan masa demokrasi terpimpin tidak muncul, karena Presiden Soekarno mengarahkan kekuasaannya menjadi sentralistik. Partai politik dan pers yang dianggap “menyimpang” dari rel revolusi ditutup, tidak dibenarkan dan diberedel¹⁰³. Pada akhir periode ini, PKI yang menjadi partai oposisi pada masa demokrasi liberal dan sempat kehilangan banyak pengikut sejak pemberontakan madiun pada tahun 1948, ternyata masih

¹⁰¹ Oleh karena itu, Demokrasi terpimpin disebut pula dengan demokrasi kekeluargaan. Lihat: Tim ICCE UIN Jakarta. “*Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*”, Prenada Media. Jakarta. 2003. Hlm 133

¹⁰² Green Community, “*Teori dan Politik....*”, op.cit, hlm 159

¹⁰³ Miriam Budiarto, op.cit, hlm 130

menyimpan ambisi untuk melakukan revolusi dengan membawa paham komunis. PKI memanfaatkan Front Nasional (NASAKOM) untuk memperluas jaringannya, dan kemudian pada tanggal 30 Desember 1965 menjadi momentum pemberontakan kedua PKI terhadap pemerintah yang kemudian dikenal dengan nama G30S/PKI.

Pada periode ini PKI tetap menjadi aktor utama oposisi terhadap pemerintah. Karakteristiknya tidak berbeda dengan periode sebelumnya, yakni destruktif fundamental ideologi, yang melakukan perebutan kekuasaan pemerintah secara paksa dan kemudian mengganti ideologi Pancasila menjadi ideologi komunis.

3. Masa Demokrasi Pancasila (1965 – 1998)

Masa ini dinamakan demokrasi Pancasila karena pada masa ini, pemerintah mencoba untuk menerapkan ideologi Pancasila secara murni dan konsekuen kedalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Setelah kekacauan politik akibat dari pemberontakan yang gagal PKI pada 30 September 1965, terjadi pelimpahan kekuasaan, dari Presiden Soekarno kepada Mayjen Soeharto yang pada saat itu berstatus sebagai PANGKOSTRAD, lewat sebuah surat yang sering disebut SUPERSEMAR (Surat Perintah Sebelas Maret)¹⁰⁴, yang pada intinya memberi kewenangan pada Mayjen Soeharto untuk mengatasi krisis politik Indonesia. Tetapi kemudian Soeharto malah menjadi berkuasa,

¹⁰⁴ Kebenaran tentang pelimpahan kekuasaan lewat SUPERSEMAR tersebut masih diragukan, dikalangan para ahli sejarah sendiri masih terjadi perdebatan tentang kebenaran dan keaslian substansi SUPERSEMAR yang selama ini dipublikasikan.

dias Ir Soekarno Sendiri. Soeharto berupaya memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah sebelumnya.

Ketetapan MPRS No III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup bagi Ir Soekarno dicabut, dan kembali menjadi jabatan elektif setiap lima tahun. DPR diberi beberapa hak kontrol, dan pimpinannya tidak lagi menjabat sebagai menteri. Rezim orde baru ini menetapkan bahwa Indonesia adalah negara Pancasila¹⁰⁵. Pancasila kemudian diformalkan menjadi satu-satunya asas bagi organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi keagamaan kemasyarakatan lainnya. Namun penerapannya justru jauh dari apa yang dicita-citakan sebelumnya. Secara perlahan, Soeharto mulai manampakkan kekuasaan sentralistiknya. Pada masa ini memang Soeharto menjadi sosok seseorang yang berpengaruh dan sangat disegani, terutama setelah keberhasilannya memimpin penumpasan PKI.

Pemilu pada masa ini diawali di tahun 1971 yang diikuti oleh 9 parpol + Golongan Karya (golkar) yang dibangun oleh Soeharto. Setelah Soeharto menjadi Presiden, Soeharto terus menjalankan kekuasaan sentralistiknya, termasuk yang terkenal adalah prinsip monoloyalitas pegawai negeri sipil (PNS), dengan mewajibkan PNS untuk memilih Golkar dalam setiap pemilihan umum.

Setelah pemilu tahun 1971 pemerintah menyederhanakan partai peserta pemilu menjadi tiga, yaitu¹⁰⁶ :

¹⁰⁵ Lihat dalam Ramadhan, K.H. dan G Dwupayana, 1989. "*Soeharto, Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*". PT Citra Lamtoro Gung Persada. Jakarta, hkl 369

¹⁰⁶ Mukhtie Fadjar, "*Partai Politik dalam....*", op.cit, hlm 42

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi dari partai NU, Parmusi, PSII, dan Perti yang merupakan partai-partai islam
2. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan fusi dari partai-partai nasionalis dan agaman non-islam, yaitu PNI, Parkindo, Partai Katholik, IPKI, dan Partai Murba
3. Golongan Karya (Golkar) yang dinyatakan sebagai golongan politik tersendiri di luar dan tidak mau disebut partai politik, meskipun dipandang dari sudut manapun Golkar tidak ubahnya seperti Parpol

Ketiga partai politik tersebut telah dinyatakan secara langsung (definitif) dalam pasal 1 Undang-undang No 3 Tahun 1975 tentang partai politik. Dan dalam pasal 2 Undang-undang No 3 Tahun 1985 tentang perubahan atas UU No 3 Th 1975, dinyatakan bahwa:

Partai politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas

Penggabungan beberapa partai politik kedalam tiga parpol ini sebenarnya banyak disesalkan masyarakat, karena dipandang sebagai pengekangan secara paksa hak-hak politik rakyat. Disisi lain penyederhanaan ini oleh pemerintah dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan peran parpol dalam melaksanakan program atau kebijakan pemerintah, karena pada masa sebelumnya, parpol terlalu sibuk dengan pertentangan ideologi dan tujuan partai, sehingga menyebabkan pemerintahan jatuh bangun dan program kerja belum sempat teralisasikan.

Praktis dengan adanya prinsip monoloyalitas PNS dan kekuasaan senralistik Soeharto, Golkar selalu menang mutlak dalam setiap pemilihan umum.

Tabel 2
Hasil Pemilihan Umum Orde Baru 1977 – 1997

Partai	1977	1982	1987	1992	1997
GOLKAR	232	242	299	282	325
PPP	99	94	61	62	89
PDI	29	24	40	50	11
TOTAL	360	360	400	400	425

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

Tabel perolehan kursi tersebut menggambarkan keberhasilan pemerintah menyelenggarakan pemilu secara teratur dan berkesinambungan, namun juga menggambarkan kekuatan besar yang dimiliki oleh Golkar. Hal ini juga disebabkan karena Golkar mendapat dukungan dan fasilitas dari pemerintah, sedangkan dua partai lainnya, yaitu PPP dan PDI menghadapi banyak kendala dalam memperoleh dukungan dari para pemilih¹⁰⁷.

UUD yang masih mempunyai banyak celah untuk dapat dijadikan sebagai alat untuk mencapai kekuasaan juga menjadi penyebab kediktatoran Soeharto. Salah satunya adalah kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan memilih presiden

¹⁰⁷ Miriam Budiarto, "Dasar – Dasar Ilmu.." Op.cit, hlm 132

dan wakilnya. Praktis, ketika Presiden Soeharto berhasil “menguasai” parlemen, pada saat itu juga Soeharto sebenarnya dapat memilih siapa yang akan menjadi Presiden berikutnya.

Dominasi Presiden Soeharto meluas ke segala bidang termasuk ekonomi. Pancasila hanya dijadikan alat untuk mengkamufleskan kekuasaan sentralistiknya. PPP dan PDI tidak mampu membendung keinginan pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya. Sistem kepartaian orde baru sering dinamakan sistem kepartaian yang hegemonik, yaitu sistem kepartaian dimana tingkat kompetisi antar parpol dibuat seminimal mungkin oleh partai hegemoni (Gaffar dan Amal, 1988, makalah). Daniel Dhakidae (1999:13) menyebutnya sebagai sistem partai tunggal (Golkar) dengan dua partai satelit (PPP dan PDI).

Menurut pendapat penulis sendiri bahwa PPP dan PDI hanya dijadikan boneka oleh penguasa orde baru, keberadaan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) maupun Partai Demokrasi Indonesia (PDI) bukanlah suatu alternatif terhadap Golongan Karya (Golkar), melainkan justru menjadi pelengkap bangunan politik Orba. Baik PPP maupun PDI dibentuk oleh rezim Orba demi bekerjanya mekanisme demokrasi semu.

Orba mencitrakan oposisi sebagai suatu budaya politik yang bertentangan dengan Demokrasi Pancasila. Dr. Nurcholis Majid dalam suatu diskusi pernah melontarkan gagasannya yang sudah pernah dilontarkan sebelumnya agar ada partai oposisi. Serta merta gagasan ini ditanggapi dengan argumen kontra, bahkan oleh Presiden Soeharto melalui Menteri Negara Ketua Bappenas, Ginandjar Kartasasmita.

Kehadiran partai oposisi tidak sesuai dengan jati diri serta budaya politik demokrasi Pancasila. Jati diri dan budaya Demokrasi Pancasila bukan oposisi, melainkan musyawarah untuk mufakat¹⁰⁸. Sungguh, terdapat kontradiksi yang luar biasa dalam kalimat ‘budaya oposisi tidak sesuai dengan Demokrasi Pancasila’. Oposisi adalah suatu keniscayaan dalam demokrasi, maka bagaimana mungkin budaya oposisi tidak dikenal dalam suatu rezim yang mengaku mengukung demokrasi.

Pemerintahan orde baru ini dari segi ekonomi pada awalnya memang dapat dikatakan sukses, namun keberhasilan ini tidak diimbangi dengan usaha keras melawan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang pada saat itu berkembang sangat pesat. Selain itu para elite politik semakin tidak peduli dengan aspirasi rakyat dan semakin banyak membuat kebijakan-kebijakan yang menguntungkan para kroni dan merugikan negara dan rakyat banyak¹⁰⁹. Menjelang akhir periode orde baru ini, banyak demonstrasi dan gerakan-gerakan oposisi yang dilakukan masyarakat dan mahasiswa yang secara terang-terangan meminta agar Presiden Soeharto mundur dari kursi kepresidenan. Demokrasi ini melibatkan semua komponen masyarakat yang pro demokrasi dan merasa prihatin dengan gerakan mahasiswa¹¹⁰. Bahkan muncul beberapa partai politik yang secara tegas menentang Orde baru, misalnya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang dipimpin oleh Megawati Soekarno Putri, Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI) pimpinan Dr.Ir.

¹⁰⁸ Jakoeb Oetama, “*Suara Nurani*”, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm 4

¹⁰⁹ Miriam Budiarto. Op.cit. hlm 133

¹¹⁰ Gregorius Sahdan, “*Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*”, Penerbit: Pondok Edukasi, Bantul, 2004. hlm 299

Sri Bintang Pamungkas dan Partai Rakyat Demokratik (PRD) pimpinan Budiman Sujatmiko.

Atas desakan sebagian besar masyarakat Indonesia, pada tanggal 20 Mei 1998, Presiden Soeharto menyatakan diri mundur dari kursi kepresidenan, dan dimulailah periode reformasi yang merombak seluruh aturan maupun struktur pemerintahan yang dianggap bertendensi besar dijadikan alat untuk menyalahgunakan kekuasaan.

Kesimpulan dari periode ini bahwa, pada awal sampai pertengahan periode, tidak ada yang berposisi sebagai partai oposisi namun Purwoko, pustakawan dari UGM mengklasifikan PPP dan PDI sebagai oposisi seremonial, artinya secara sengaja dibuat oleh partai berkuasa agar seolah-olah demokrasi hidup. PPP dan PDI sebagai partai selain Golkar, tidak mampu menunjukkan eksistensinya dalam mengisi fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR. Situasi ini menurut penulis, tidak beda halnya dengan sistem kepartaian tunggal, dimana hanya ada satu partai yang berkuasa sepenuhnya. Terbukti seluruh lembaga tinggi negeri telah berhasil dikuasai oleh Presiden Soeharto. Hal yang sangat bertentangan demokrasi dan kedudukan Indonesia sebagai negara hukum. Hingga pada akhirnya timbul gerakan oposisi yang dilakukan oleh mahasiswa dan masyarakat yang secara terang-terangan meminta Presiden Soeharto turun dari jabatannya.

4. Masa Reformasi (1998-sekarang)

Disebut masa reformasi karena pada periode ini terjadi perubahan besar-besaran pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Gerakan reformasi

1998 menjadi momentum ditutupnya kediktatoran Soeharto menuju demokrasi yang lebih ideal, demokrasi yang benar-benar bernafaskan kedaultan rakyat.

Amandemen UUD menjadi tajuk utama pada saat itu, karena UUD merupakan sumber tindakan negara. Beberapa ketentuan yang menyebabkan *executive heavy* diperbaiki, diantaranya reformasi dalam format kelembagaan Negara. Eksekutif yang sebelumnya mempunyai kewenangan legislasi, dibatasi menjadi hak inisiatif untuk mengajukan RRU. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, namun sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya dalam mekanisme hubungan *checks and balances*.

Sistem kepartaian berubah dari sistem multi partai sangat terbatas (parpol peserta pemilu secara langsung ditentukan oleh undang-undang) menjadi sistem multi partai terbatas. Hal ini disambut suka cita oleh sebagian masyarakat dengan beramai-ramai membentuk partai politik. Partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman berjumlah 141, tetapi setelah diseleksi tidak semua dapat mengikuti pemilihan umum 1999. Partai politik yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilihan umum hanya 48 saja.¹¹¹ Setelah pemilu pertama sejak reformasi ini berlangsung, secara resmi ada enam partai politik yang berhasil memperoleh kursi di parlemen.

¹¹¹ Miriam Budiarmo, "*Dasar – Dasar..*", op.cit, hlm 450

Tabel 3
Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1999

Nama Partai	Perolehan Suara	Persentase	Perolehan Kursi	Persentase
PDIP	35.689.073	33,74	153	33,11
Golkar	23.741.749	22,44	120	25,97
PPP	11.329.905	10,71	58	12,55
PKB	13.336.982	12,61	51	11,03
PAN	7.528.956	7,12	34	7,35
PBB	2.049.708	1,93	13	2,81

Sumber: Komisi Pemilihan Umum RI

PDIP berhasil menjadi partai politik dengan perolehan suara terbanyak, yakni 33, 74 % dari total perolehan suara, namun keberhasilan itu tidak berbanding lurus dengan hasil pemilihan presiden oleh MPR, yang ternyata memenangkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden pengganti Habibie. Hal ini dipengaruhi adanya koalisi partai-partai islam¹¹² di parlemen yang kemudian disebut sebagai kubu poros tengah¹¹³. Poros tengah tidak mau terima Presiden dari kalangan perempuan dengan alasan “*akidah*” atau hukum agama islam yang tidak menghendaki adanya seorang pemimpin negara dari kalangan perempuan¹¹⁴. Dalam sidang pemilihan Presiden, Gus Dur yang memperoleh dukungan Poros Tengah dan PKB tersebut mendapatkan 373 suara, sedangkan megawati calon PDI Perjuangan yang memenangkan

¹¹² Terdiri dari PPP, PAN, PBB, dan PKB

¹¹³ Hasil poling yang dilakukan oleh Tempo Interaktif tanggal 20 – 22 Oktober 1999 menunjukkan bahwa Gus Dur naik menjadi Presiden karena dukungan Poros Tengah (79%), sedangkan megawati tidak berhasil menjadi Presiden, karena ia seorang perempuan (41%). Tempo, 31 Oktober 1999, hlm 13. Poling ini menunjukkan Poros Tengah tidak menghendaki Megawati Menjadi Presiden RI karena ia seorang perempuan.

¹¹⁴ Gregorius Sahdan, “*Jalan Transisi Demokrasi...*”, op.cit. hlm 390

pemilu legislatif 1999 hanya mendapatkan 313 suara¹¹⁵, sehingga kemudian Gus Dur resmi menjadi Presiden RI yang didampingi Megawati menjadi Wakil Presiden.

Dalam membangun pemerintahannya, Gus Dur melakukan konsolidasi yang ekstrem untuk menjaga persatuan nasional. Dalam pembentukan kabinet, Gus Dur meminta kepada Amien Rais, Akbar Tanjung, Matori Abdul Jalil, Hamzah Haz dan Kwik Kian Gie, serta Menteri Pertahanan dan Keamanan Panglima ABRI Jenderal Wiranto untuk membisikkan kepada Gus Dur siapa-siapa dari kelompok mereka yang akan diorbitkan ke posisi Menteri dalam Kabinet Persatuan Nasional¹¹⁶.

Pemerintahan Gus Dur tidak berlangsung lama hingga akhir periodenya. Masalah-masalah politik bermunculan, Gus Dur banyak *mereshuffle* menteri-menteri, seperti Menteri Negara Perindustrian dan Perdagangan Jusuf Kalla dan Menteri Negara BUMN Laksamana Sukardi. Alasan yang diberikan Gus Dur adalah bahwa keduanya terlibat dalam kasus korupsi, meskipun Gus Dur tidak pernah memberikan bukti yang kuat¹¹⁷. Hal ini menyebabkan hubungan Gus Dur partai politik lain menjadi longgar, perlahan tapi pasti partai-partai tersebut mulai menjauh. Masalah lain yang tidak kalah besar adalah munculnya isu pelanggaran hukum oleh Gus Dur yang kemudian disebut *Bullogate* dan

¹¹⁵ Ibid, hlm 386

¹¹⁶ Tempo, 31 Oktober 1999, hlm 24

¹¹⁷ Greg Barton. "Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President.". Singapore: UNSW Press. Hlm 302

*Bruneigate*¹¹⁸. Merasa kekacauan politik sulit untuk diredam maka kemudian Gus Dur mengeluarkan maklumat (dekrit) yang berisi diktum:

1. Membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI dan Dewan Perwakilan Rakyat RI
2. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun
3. Menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golkar sampai menunggu keputusan Makamah Agung¹¹⁹

Maklumat ini kemudian di respon oleh DPR. Berdasarkan berbagai dua memorandum sebelumnya yang tidak pernah di hiraukan oleh Gus Dur, ditambah lagi dengan adanya maklumat presiden yang secara jelas hendak membekukan MPR dan DPR, akhirnya Sidang Istimewa MPR dipercepat dan keputusannya adalah memakzulkan (*impeachment*) Presiden Gus Dur, dan kemudian mengangkat Megawati menjadi Presiden RI.

Dalam periode reformasi 1998-2001 ini, pada mulanya tidak ada gerakan oposisi terhadap pemerintah. Gus Dur dalam membangun pemerintahannya melakukan *Power Sharing* besar-besaran, meliputi semua partai politik (di parlemen) tanpa terkecuali. Kabinetpun disusun dengan menghimpun seluruh elemen politik, termasuk empat perwira tinggi TNI yang mengisi beberapa pos menteri. Disamping cap “kabinet super kompromi”, karena kualitas dan integritasnya dijamin oleh garansi Gus Dur, Megawati, Akbar Tanjung, Amien Rais dan Wiranto, kabinet

¹¹⁸ Jaksa Agung Marzuki Darusman menyatakan Presiden Abdurrahman Wahid tidak terlibat dalam kasus *Bruneigate* dan *Bulogate*. www.Tempointeraktif.com, 21 Mei 2001, diakses tanggal 2 Februari 2011.

¹¹⁹ Muhaimin Iskandar, “*Gus Dur yang Saya Kenal: Sebuah Catatan Transisi Demokrasi Kita*”. PT LKiS Pelangi Aksara. Yogyakarta, 2004, Hlm 132 - 133

Gus Dur juga dicap sebagai “kabinet pelangi” yang menyimpan berbagai kepentingan partai dan kekuatan politik yang memiliki warna beraneka macam¹²⁰. Konsolidasi tersebut menurut penulis sangat bertendensi menjadi senjata makan tuan. Jika perpaduan didasarkan pada berbagai persamaan maka akan melahirkan kelanggengan dalam tugas-tugas pemerintahan. Tetapi perpaduan tersebut lebih menggambarkan keinginan Gus Dur untuk mendapatkan dukungan sebanyak-banyaknya, yang tentunya dengan kompensasi politik tertentu bagi pendukungnya.

Gerakan oposisi baru muncul perlahan setelah Presiden Gus Dur dianggap banyak melakukan kebijakan yang kontroversial, beberapa diantaranya adalah *reshuffle* kabinet yang membuat banyak partai politik perlahan tapi pasti menjauh menarik dukungannya terhadap Gus Dur. Titik kulminasinya adalah ketika Gus Dur mengeluarkan dekrit/maklumat presiden yang hendak membekukan MPR/DPR. Dekrit Presiden seperti ini sebenarnya pernah dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada saat terjadi kekacauan politik dalam periode demokrasi liberal, namun tampaknya akibat yang ditimbulkan jauh berbeda.

Tabel 4
Perbandingan Dekrit Soekarno dan Maklumat Gus Dur Perspektif Norma Hukum dalam Staatsnoodrecht

No.	Jenis	Dapat Mengatasi Keadaan	Bersifat sementara	Bentuk Khusus
1	Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959	√	X	√
2	Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid 28 Mei 2001	X	X	√

¹²⁰ Gregorius Sahdan, “Jalan Transisi Demokrasi...”, op.cit. hlm 395

Dekrit Soekarno secara materiil dapat mengatasi keadaan “darurat”, namun keberlakuannya tidak bersifat sementara, bahkan dijadikan justifikasi memperkuat kedudukan Soekarno. Sedangkan Maklumat Gus Dur tidak dapat mengatasi keadaan dan secara otomatis keberlakuannya pun tidak ada¹²¹.

Konfigurasi politik pada era pemerintahan Gus Dur membuat Gus Dur tidak berdaya, ditambah lagi bahwa sebenarnya Gus Dur hanya merupakan Presiden dari partai peraih 12,61 suara dalam pemilu. Maklumat Gus Dur malah memunculkan berbagai gerakan oposisi, yang tentunya tidak mempunyai karakteristik konstruktif dan secara terang-terangan mengharapakan agar Gus Dur lengser dari jabatannya sebagai Presiden. Bahkan gerakan oposisi terkonsolidasi terdiri dari partai politik selain PKB, yang kemudian secara kompak lewat Sidang Istimewa MPR memakzulkan Gus Dur dari kursi kepresidenan, yang kemudian diikuti dengan naiknya posisi Megawati sebagai Presiden.

Pada masa selanjutnya, UUD 1945 kembali mengalami perubahan hingga sebanyak empat kali. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, tetapi melalui mekanisme pemilihan umum. Pemilihan umum selanjutnya diadakan pada tahun 2004.

Pemilu Legislatif meloloskan tujuh partai politik yang berhak untuk duduk di parlemen, yakni Golkar, PDIP, PKB, PPP, Demokrat, PKS, dan PAN.

¹²¹ Asrul Ibrahim Nur. “*Bernegara dalam Keadaan Darurat : Analisa Kritis Dekrit Soekarno dan Maklumat Gus Dur Perspektif Yuridis Historis*”. Makalah

Tabel 5
Perolehan Suara dan Kursi Tujuh Besar dalam Pemilihan Umum
Legislatif 2004

Nama Partai	Perolehan Suara	Persentase	Perolehan Kursi	Persentase
Golkar	24.480.757	21,58	128	23,27
PDIP	21.026.629	18,53	109	19,81
PKB	11.989.564	10,57	52	9,45
PPP	9.248.764	8,15	58	10,54
P Demokrat	8.455.225	7,45	57	10,36
PKS	8.325.020	7,34	45	8,18
PAN	7.303.324	6,44	25	4,54

Beberapa saat kemudian tepatnya pada tanggal 5 Juli 2004, diselenggarakan pemilihan umum presiden untuk pertamakalinya di Indonesia. Pilpres ini di selenggarakan dua putaran yang kemudian memenangkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (SBY-JK) dengan perolehan suara pada putaran kedua 60,62 % dari total suara, lebih tinggi dari pasangan Megawati-Hasyim Muzadi yang memperoleh 39,38% dari total suara.

Dalam periode kepemimpinan SBY-JK menurut penulis, pemerintahan cenderung relatif stabil, jika dibandingkan dengan masa pemerintahan sebelumnya. Tensi politik sejak masa transisi dari era orde baru cenderung menurun. Masalah-masalah kenegaraan yang timbul lebih terkonsentrasi pada tataran kebijakan, bukan pada sistem seperti masa pemerintahan sebelumnya. Pada periode ini muncul sebuah kelompok oposisi yang terdiri dari Akbar Tandjung, Abdurahman Wahid, Try Sutrisno, Wiranto, dan Megawati, yang dinamakan koalisi Nusantara Bangkit Bersatu. Kelompok ini hanya memberikan kritikan-kritikan lewat

media, terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang dianggap kurang baik, misalnya kebijakan tentang pencabutan subsidi BBM, dan lain-lain.

Sedangkan PDIP, sejak kekalahan dalam pilpres 2004 memilih untuk menjadi oposisi. Dalam keputusan kongres II tahun 2005, jelas dikatakan PDIP diamanatkan untuk menjadi oposisi¹²². Keinginan PDIP untuk menjadi partai oposisi sebenarnya patut untuk diberi apresiasi, karena hal ini menandakan adanya kesadaran diantara partai politik bahwa perlu adanya kekuatan yang secara diametral berbeda dengan pemerintah untuk melaksanakan *checks and balances*. PDIP merupakan satu – satunya partai politik pada saat itu yang memilih berada di luar kabinet.

Dalam perjalanannya, PDIP begitu gencar dalam mengkritik kebijakan pemerintah yang tidak sejalan, baik lewat parlemen maupun media massa. Contoh kebijakan yang dikritisi adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT), sebagai program kompensasi kenaikan harga BBM terhadap rakyat miskin. Sikap PDIP menilai program ini bukan saja lemah dalam data informasi tetapi juga lemah dalam perencanaan dan manajemen. Program ini bersifat *charity* (rasa belas kasihan) tidak memenuhi prinsip penghargaan atas martabat kemanusiaan, dan kenyataannya program ini tidak sanggup mengompensasi dampak negatif struktur kemiskinan karena kenaikan harga BBM¹²³.

Pada pemilu presiden selanjutnya yaitu tahun 2009, Presiden *Incumbent* Susilo Bambang Yudhono kembali terpilih menjadi Presiden

¹²² Kaum Muda PDIP Ingin Oposisi, <http://bataviase.co.id/node/146296>, diakses tanggal 9 Februari 2011

¹²³ Laporan Fraksi Oposisi DPR RI Kepada Rakyat, Jakarta. 13 Agustus 2007

RI dengan persentase suara sebesar 60,80% dari total suara sah. Megawati yang pada saat itu berpasangan dengan Prabowo kembali mengalami kekalahan dengan persentase suara sebesar 26,79% dari total suara sah. Sejak pemilihan umum 2009 hingga kini PDIP tetap pada pendiriannya memilih untuk diluar kabinet dan melakukan fungsi *checks and balances*.

Setelah pemilu 2009, partai pemenang pemilu (demokrat) membangun koalisi yang terdiri dari Golkar, PKS, PKB, PAN, dan PPP. Sedangkan partai diluar koalisi (oposisi) diantaranya adalah Gerindra, Hanura, dan PDIP, namun yang paling menonjol dalam menjalankan fungsi *checks and balances* adalah PDIP yang merupakan partai besar dan pada periode sebelumnya memang menjadi partai oposisi.

Pelebagaan oposisi yang dilakukan oleh partai PDIP memang lebih baik dari pelembagaan oposisi masa sebelumnya, misalnya PKI yang terlihat sangat destruktif, namun ada beberapa hal yang menurut penulis menjadi indikasi pelembagaan oposisi PDIP masih sangat kurang baik.

Pertama, PDIP banyak mempunyai kader kepala daerah , baik gubernur maupun bupati atau walikota. Kepala daerah adalah bagian dari pemerintahan daerah yang merupakan derivasi dari pemerintah pusat.

Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Keadaan demikian ini tentu akan menyulitkan PDIP dalam melakukan fungsi oposisi karena bisa dikatakan bahwa PDIP termasuk bagian dari pemerintah, dan dengan kata lain PDIP tidak benar – benar “oposisi”. Di negara seperti Amerika Serikat pihak partai oposisi justru berusaha menguasai sebanyak mungkin negara - negara bagian, untuk menjaga maupun memperluas peta politik pada pemilihan umum yang akan datang. Perbedaannya dengan di Indonesia adalah Amerika Serikat merupakan negara dengan bentuk negara federal yang mempunyai banyak negara bagian dimana tingkat ketergantungan pemerintah negara bagian terhadap pemerintah federal cenderung lebih rendah jika dibandingkan dengan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat di negara kesatuan. Menurut K.C. Wheare dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain¹²⁴. Sedangkan pemerintah daerah dan pemerintah pusat di negara kesatuan lebih terintegrasi secara kuat. Di negara kesatuan partai oposisi yang ternyata juga turut merupakan bagian dari pemerintah akan terlihat aneh, hubungan kuat antara pemerintah pusat-daerah membuat kepala daerah tersebut mau tidak mau (selain asas desentralisasi) tetap harus tunduk terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah pusat.

Kedua, pragmatisme partai yang membuat partai terkesan kurang solid. PDIP mengakui adanya kelompok pragmatis di internal partai.

¹²⁴ Lihat K.C. Wheare, “*Federal Government*” (New York: Oxford University Press, 1964).

Ketua Dewan Pertimbangan Pusat, Taufiq Kiemas, Ketua Bidang Pemenangan Pemilu, Tjahjo Kumolo, Sekretaris Jenderal, Pramono Anung, dan Ketua Departemen Perempuan, Puan Maharani, merupakan anggota utama kelompok pragmatis. Kelompok tersebut tak menutup jalan bagi pemerintah yang berkuasa untuk berkoalisi. Sejumlah kursi menteri ditawarkan saat pembentukan kabinet¹²⁵. Pada sekitar pertengahan periode Kabinet Indonesia Bersatu II saat muncul wacana *reshuffle* kabinet, bahkan Ketua DPP PDIP Puan Maharani menyatakan, pihaknya siap menyambut tawaran masuk kabinet dari pihak Istana¹²⁶. Setelah pemilu 2009, PDIP tidak pernah secara jelas menyatakan dirinya sebagai partai oposisi, di berbagai wawancara yang ditujukan kepada para petinggi partai, selalu dinyatakan bahwa PDIP adalah merupakan partai politik yang kritis dan berfungsi sebagai penyeimbang penguasa. Puan menegaskan PDIP saat ini tidak dalam posisi koalisi maupun oposisi tetapi cenderung pada kekuatan penyeimbang pemerintah “saat kebijakan mereka prorakyat, kita mendukung. Namun saat kebijakan tidak prorakyat, kita bisa mengkritisi”¹²⁷. Pernyataan Puan tersebut memunculkan pertanyaan besar, karena menurut penulis, apa yang dinyatakan tersebut merupakan pengertian oposisi dalam arti yang konstruktif. Jika kebijakan-kebijakan pemerintah di pandang merugikan maka partai oposisi mengkritiknya dengan memberi alternatif-alternatif penyelesaian kepada pemerintah. Namun jika pemerintah membuat

¹²⁵ Tempointeraktif.com 03 April 2010

¹²⁶ PDIP Siap Sambut Tawaran Masuk Kabinet, Jawa Pos , Kamis 10 Februari 2011, diakses tanggal 10 Februari 2011

¹²⁷ PDIP Bukan Oposisi, <http://www.forum-politisi.org/berita/article.php?id=913>, diakses tanggal 9 Februari 2011

kebijakan yang baik, partai oposisi tidak serta merta tetap mencari kesalahan-kesalahan, tetapi menggaris bawahi untuk melihat konsistensi terkait kebijakannya. Pernyataan tersebut juga menyimpulkan bahwa oposisi dan partai penyeimbang itu berbeda. Pendapat penulis bahwa setelah Pemilu 2009 PDIP menyatakan bukan partai oposisi tetapi partai penyeimbang, karena untuk menjaga kemungkinan bergabungnya PDIP ke dalam pemerintahan, karena sejak PDIP mendeklarasikan diri sebagai partai oposisi, dukungan suara dari pemilu 1999-2009 kian menurun¹²⁸.

Dilihat dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa pelembagaan partai oposisi di Indonesia, mengalami berbagai perkembangan sejalan dengan perkembangan politik dan ketatanegaraan Indonesia. Sebelum reformasi/amandemen UUD 1945, pelembagaan partai oposisi cenderung destruktif karena tidak didasarkan pada prinsip *checks and balances*. Hal ini disebabkan oleh *design* kelembagaan negara pada saat itu tidak menerapkan mekanisme *checks and balances*. Prinsip pengelolaan kekuasaan menggunakan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). MPR menjadi lembaga tertinggi negara.

Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen)
Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dengan format kelembagaan yang “kacau” tersebut tentu pelembagaan partai oposisi konstruktif tidak mungkin dimunculkan, karena pemerintah (presiden) merupakan mandataris MPR, dan melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibuat MPR.

¹²⁸ Lihat Tabel 1, hlm 8

Meskipun setelah reformasi pelebagaan partai oposisi cenderung berkembang ke arah yang lebih baik, namun kondisi saat ini masih jauh dari apa yang diharapkan. Masih banyak hal yang perlu diperbaiki untuk membentuk suatu pelebagaan partai oposisi yang efektif.

Ada beberapa hal yang menurut penulis sangat berpengaruh dan menjadi alasan masih sulitnya pelebagaan oposisi di Indonesia.

a) Sistem Multi Partai Dalam Sistem Presidensial

Secara teori, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. UUD 1945 dalam garis besar menyatakan bahwa “presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan¹²⁹”, sehingga menjadi dasar konstitusional atas *claim* bahwa Indonesia menganut sistem Presidensial.¹³⁰ Namun nyatanya ada beberapa ciri parlementer yang terinjeksi kedalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sistem Presidensial yang dipraktekkan di Indonesia meninggalkan atau mengurangi beberapa unsur penting dalam sistem Presidensial dan memasukkan beberapa nuansa dari sistem pemerintahan parlementer. Hal tersebut menghasilkan suatu sistem pemerintahan Presidensial yang kurang lazim atau kurang sempurna¹³¹.

¹²⁹ Lihat Pasal 4 ayat 1

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 110 , juga menyatakan “sayangnya, sistem yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu diklaim oleh perancangannya sebagai sistem presidensial dengan tanpa penjelasan teoritis yang memadai mengenai pilihan – pilihan model presidensial yang dimaksud. Akibatnya generasi pemimpin Indonesia di belakang hari sering keliru memahami sistem pemerintahan dibawah UUD 1945 seakan – akan sungguh – sungguh merupakan sistem presidensial murni”

¹³¹ T.A. Legowo, Menyempurnakan Sistem Presidensial, Artikel, <http://www.cetro.or.id/pustaka/draft.html> di akses tanggal 5 Januari 2011

Salah satu kombinasi yang paling banyak menjadi perdebatan adalah sistem multi partai dalam sistem presidensial. Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem multi partai.

Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau **gabungan partai politik** peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Sistem presidensial identik dengan sistem dwi partai dimana parlemen terkomposisi dari dua atau paling tidak tiga partai politik. Multi partai dalam presidensial mengakibatkan tingginya fragmentasi partai politik di parlemen, terlebih lagi jika pragmatisme partai politik cukup tinggi maka akan berakibat tidak stabilnya parlemen karena kebijakan partai politik sering tidak konsisten. Presidensialisme dan sistem multi partai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit” seperti dikhawatirkan oleh Mainwaring, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial¹³². Sistem multi partai dewasa ini, gagal memberikan sumbangan kepada negara karena tidak mengkondisikan pembentukan kekuatan oposisi yang diperlukan untuk menopang rezim dan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif secara demokratik. Bersamaan dengan itu, sistem partai tersebut tidak pula berfungsi untuk melandasi praktik politik *check and*

¹³² Syamsuddin Haris, 2008, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku Gagasan Amandemen UUD 1945 suatu rekomendasi, KHN, Jakarta, hlm 151, sebagaimana dikutip dari Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy*; Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observation*; Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, hlm 91-105; Gunther, *Membuka Dialog*, Jose Antonio Cheibub, *Minority Government, Deadlock Situation, and The Survival of Presidential Democracies*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No 3, 2002, hlm 284-312

balances, baik diantara lembaga negara maupun diantara fraksi pemerintah dengan fraksi lainnya di lembaga perwakilan rakyat¹³³.

Scott Mainwaring berpendapat bahwa hanya empat negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil. Keempat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia, dan Venezuela. Sebaliknya, mayoritas negara-negara yang menganut sistem parlementer dinilai sukses dalam hal menjaga stabilitas dan efektifitas pemerintahan. Beberapa negara tersebut antara lain; Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Jerman, Irlandia, Belanda, Inggris, Selandia Baru, Italia, dan sebagainya.¹³⁴ Selanjutnya Mainwaring menyatakan bahwa hanya Chile yang bertahan dengan mengawinkan sistem presidensial dengan multi partai.

Sistem Presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multi partai, mempunyai tendensi sangat besar dalam menciptakan instabilitas pemerintahan. Ada beberapa hal yang dapat dijadikan alasan bahwa kombinasi presidensial-multi partai kurang efektif¹³⁵:

Pertama, multi partai dalam presidensial menyebabkan fragmentasi parpol di parlemen tinggi, dengan kekuatan yang menyebar. Sangat sulit menemukan parpol yang mayoritas di parlemen, sehingga parpol pendukung Presiden tentu harus menggalang dukungan dengan

¹³³ Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), *Menggugat Partai Politik*, LIP FISIP UI, Jakarta, 2003, hlm. 29-30

¹³⁴ Partono, SIP, MA, Koordinator Peneliti CETRO (Center for Electoral Reform), *Sistem Multi Partai, Presidensial, dan Persoalan Efektifitas Pemerintah*. <http://www.djpp.info/index.php/htn-dan-puu/438?fontstyle=f-larger> diakses tanggal 20 Februari 2011

¹³⁵ Diolah dari berbagai sumber

cara berkoalisi dengan parpol lain di parlemen, dengan ini kebijakan pemerintah tentu akan dapat cepat direalisasikan secara baik. Dukungan terhadap Presiden oleh mitra koalisi tentu bukan kompensasi, pada akhirnya Presiden akan mengakomodasi partai mitra koalisi tersebut ke dalam kabinet, dan kabinet cenderung terbentuk dengan dasar *power sharing* bukan kabinet kerja/profesional (zaken kabinet).

Kedua, koalisi yang dibangun mudah retak atau rapuh. Meskipun telah mengakomodasi parpol mitra koalisi kedalam pemerintahan, belum tentu pemerintah selalu mendapat dukungan di setiap kebijakannya, karena koalisi sarat dengan kepentingan. Berbeda pada sistem pemerintahan parlementer dimana beberapa parpol berkoalisi bersama-sama membangun pemerintah dengan memilih Perdana Menteri (PM) sekaligus membentuk kabinet, sehingga parpol-parpol tersebut akan bertanggung jawab terhadap pemerintahan. Pada sistem Presidensial Sebaliknya beberapa menteri di kabinet lebih menunjukkan loyalitas kepada ketua partainya dibandingkan dengan kepada presiden. Atau bahkan para pembantu presiden tersebut lebih disibukkan dengan kegiatan konsolidasi internal partai politik dibandingkan dengan membantu presiden mengimplementasikan program-program pemerintah.

Ketiga, sulitnya membangun pelembagaan oposisi yang baik. Semakin tinggi polarisasi parpol di parlemen, semakin tinggi pula tingkat kesulitan memisahkan partai politik kedalam dua blok, yakni oposisi dan koalisi parpol pemerintah. Pembedaan secara diametral ini perlu untuk melancarkan dan mengefektifkan fungsi mekanisme hubungan *checks*

and balances. Fungsi *checks and balances* akan berjalan rapi apabila pelebagaan koalisi maupun oposisi dibentuk secara konsisten. Di Indonesia yang terjadi adalah koalisi mudah pecah, bahkan parpol mitra koalisi dalam beberapa kasus terkait kebijakan pemerintah, lebih memilih beroposisi, misalnya pada kasus Bank Century dimana Golkar dan PKS berpendapat bahwa kebijakan pemerintah dalam pemberian Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP) dan Penyertaan Modal Sementara (PMS) terhadap Bank Century tidak tepat dan bermasalah.

Masalah diatas menggambarkan bagaimana multi partai yang dipadukan dengan sistem presidensial dapat menciptakan instabilitas pemerintahan. Secara terpisah memang kedua sistem tersebut sama-sama bertujuan menciptakan demokrasi yang ideal, tetapi tentu tidak dalam satu kombinasi. Diperlukan suatu terobosan untuk lebih mensinergikan antara sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yang dianut, baik merubah sistem pemerintahan maupun sistem kepartaian. Melihat sejarah sebagaimana diuraikan sebelumnya, Indonesia mempunyai catatan buruk dengan sistem parlementer. Pemerintahan tidak bertahan lama, sering mengalami pergantian PM maupun kabinet, sehingga kebijakan pemerintah seringkali belum sempat terealisasikan, dan menyebabkan pembangunan nasional terhambat. Strategi yang lebih logis adalah memperkecil fragmentasi parpol diparlemen. Banyak yang percaya bahwa krisis politik merupakan akibat dari kegagalan manajemen konflik

dalam sistem multipartai¹³⁶. Dalam hasil jajak pendapat Kompas, Senin (26/7) Mayoritas publik (94 persen) menyetujui jika jumlah parpol di Indonesia disederhanakan. Pasalnya, penyelenggaraan negara dengan model banyak partai seperti sekarang ini dalam kemasan sistem pemerintahan presidensial dianggap kurang efektif.¹³⁷

Salah satu cara penyederhanaan parpol adalah dengan menerapkan ambang batas minimum kursi parlemen (*Parliamentary Threshold*).

Pasal 202 UU No 10 tahun 2008

- (1) Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5 % dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Penetapan ambang batas tersebut saat ini masih ada upaya untuk ditingkatkan persentasenya, hal ini menandakan bahwa masih ada semangat untuk melakukan penyederhanaan parpol. Dengan PT tentu secara alamiah akan menyederhanakan parpol yang duduk di parlemen tanpa harus melanggar kebebasan berserikat. Selain PT seharusnya juga diterapkan *Fractional Threshold*, dimana partai politik yang lolos ke parlemen baru bisa membentuk fraksi jika perolehan kursi parpol tersebut memenuhi batas jumlah yang ditentukan. Dengan *Fractional Threshold*, jumlah fraksi di parlemen akan lebih sederhana.

Penyederhanaan parpol saat ini juga digalakkan melalui verifikasi parpol dengan persyaratan yang lebih di perketat. Parpol yang

¹³⁶ Arif Hidayat, “*Stabilitas Demokrasi dalam Sistem Multi Partai dan Presidensialisme*”. Op.cit

¹³⁷ HANTA YUDA AR, Analisis Politik The Indonesian Institute. KOMPAS, 27 Juli 2010

berhak mengikuti pemilu, saat ini lebih ditekankan pada parpol yang bersifat nasional, bukan kedaerahan.

Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No 2 Tahun 2008 tentang partai politik:

Pasal 3 Ayat (2) :

- c) Kepengurusan pada **setiap provinsi** dan paling sedikit **75% dari jumlah kabupaten/kota** pada provinsi yang bersangkutan, dan paling sedikit **50% dari jumlah kecamatan** pada kabupaten/kota yang bersangkutan.
- d) Kantor tetap pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum.

Pasal 51 Ayat (1)

- a) Verifikasi partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan partai politik yang dibentuk setelah UU ini diundangkan, selesai paling lambat **2 ½ (dua setengah) tahun** sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum.

Jangka waktu verifikasi pada Pasal 51 Ayat (1a) tersebut dimaksudkan agar parpol yang lolos verifikasi merupakan parpol yang mempunyai pengorganisasian yang kuat, bukan parpol yang dibentuk sesaat hanya ketika akan ada pemilihan umum.

Dengan berbagai mekanisme penyederhanaan partai tersebut, maka jumlah parpol di parlemen akan semakin berkurang secara alami, polarisasi kekuatan parpol diparlemen juga semakin berkurang. Relatif lebih mudah bagi parpol untuk mengelompokkan diri kedalam mitra koalisi pemerintah atau oposisi, sehingga mekanisme *checks and balances* akan berjalan lebih efektif, tentunya jika disertai dengan sikap yang konsisten.

b) Stigma Negatif Masyarakat Terhadap Oposan

Selain kombinasi Presidensial-Multi partai, stigma negatif masyarakat terhadap oposan terutama partai oposisi juga menjadi alasan mengapa partai oposisi di Indonesia belum terlembaga secara baik. Di negara demokrasi seperti Indonesia, dukungan rakyat merupakan landasan vital bagi keberlangsungan suatu instrumen demokrasi, karena rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi. Perkembangan partai politik berbanding lurus dengan jumlah dukungan masyarakat terhadap partai politik yang bersangkutan.

Budaya oposisi sebenarnya memang berasal dari luar Indonesia. Kata oposisi hadir dari khazanah Inggris, ketika di dalam parlemen terdapat dua pihak yang saling berhadapan, partai yang memerintah dan partai yang menjadi oposisi di seberangnya¹³⁸.

Di Indonesia, oposisi selalu mengalami pengekan secara sistematis. Di masa demokrasi terpimpin, misalnya, oposisi dinafikan secara ideologis lewat konsepsi politik gotong royong dan musyawarah untuk mufakat. Bahkan di masa Orde Baru, oposisi dipandang tidak mempunyai akar budaya bangsa dan berada di luar ideologi Pancasila¹³⁹.

Dr. Nurcholis Majid dalam suatu diskusi pernah melontarkan gagasannya yang sudah pernah dilontarkan sebelumnya agar ada partai oposisi. Serta merta gagasan ini ditanggapi dengan argumen kontra, bahkan oleh Presiden Soeharto melalui Menteri Negara Ketua Bappenas,

¹³⁸ Fatkhurokhman, "Membangun Kultur Oposisi" <http://abinissa.wordpress.com/2007/11/05/membangun-kultur-oposisi/> diakses tanggal 20 Februari 2011

¹³⁹ ibid

Ginandjar Kartasasmita. Kehadiran partai oposisi tidak sesuai dengan jati diri serta budaya politik demokrasi Pancasila. Jati diri dan budaya Demokrasi Pancasila bukan oposisi, melainkan musyawarah untuk mufakat¹⁴⁰. Stigma ini begitu melekat dan tentu memberikan poin negatif terhadap keberadaan oposisi. Cak Nur juga menyatakan bahwa oposisi merupakan subkultur dari tradisi demokrasi. Artinya, dalam suatu masyarakat, oposisi merupakan suatu kenyataan yang tak termungkir. Jika oposisi tidak diakui, yang terjadi adalah mekanisme saling mencurigai dan oposisi dianggap sebagai ancaman¹⁴¹.

Menurut survey yang dilakukan oleh Indo Barometer terhadap masyarakat, budaya oposisi masih belum mengakar di masyarakat Indonesia, dalam survey tersebut, ditanyakan kepada responden, partai politik mana yang sebaiknya masuk di kabinet mendatang. Hasilnya 50,6 persen responden menginginkan agar PDI perjuangan masuk kabinet, Selain itu, 57,2 persen responden menginginkan agar Golkar ikut masuk kabinet mendatang. Tak hanya itu, 44,2 persen responden juga menginginkan agar Hanura masuk kabinet, sementara yang menginginkan Gerindra masuk ada 45,3%¹⁴².

Dari hasil survey tersebut dapat dilihat bahwa masyarakat ingin parpol bekerja sama duduk di pemerintahan. Namun bukan berarti oposisi tidak bisa dibangun di Indonesia. Penulis berpendapat bahwa yang terpenting adalah pemahaman masyarakat terhadap bagaimana sebenarnya kedudukan dan fungsi oposisi dalam membangun

¹⁴⁰ Jakoeb Oetama, 2001, "Suara Nurani", Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm 4

¹⁴¹ Fatkhurokhman, "Membangun Kultur Oposisi", Op. Cit

¹⁴² Koran Jakarta edisi 444, terbit tanggal 4 september 2009

pemerintahan yang demokratis. Selama ini masyarakat mengenal oposisi sebagai pihak yang asal berbeda dengan pemerintah. Hal yang dikhawatirkan adalah ketika masyarakat belum paham secara komprehensif mengenai bagaimana sebenarnya oposisi itu berkontribusi dalam pemerintahan yang demokratis, kemudian muncul suatu partai yang menasbihkan dirinya sebagai partai oposisi, namun ternyata apa yang dipertunjukkan bukanlah oposisi dalam arti yang konstruktif, sehingga masyarakat akan membuat kesimpulan yang negatif terhadap suatu partai oposisi.

Perlu adanya pendidikan politik atau sosialisasi kepada masyarakat mengenai bagaimana sebenarnya fungsi, peranan, dan kedudukan partai oposisi dalam membangun kehidupan yang demokratis. Sehingga kemudian masyarakat dapat menilai secara benar tentang bagaimana partai oposisi. Penulis berkeyakinan jika survey yang dilakukan oleh Indobarometer terhadap masyarakat tentang parpol mana saja yang lebih baik masuk dalam kabinet dengan kondisi sebelumnya masyarakat memahami secara benar tentang urgensi partai oposisi dalam melaksanakan fungsi *checks and balances* terhadap pemerintah, tentu hasilnya akan berbeda. Masyarakat tentu juga akan menilai bahwa pemerintah maupun posisi di luar pemerintahan akan mempunyai kedudukan yang sama pentingnya dalam membangun kehidupan yang demokratis.

Dengan mengatasi berbagai hambatan di atas tentu akan memberikan dampak positif terhadap pelembagaan partai oposisi ke depan. Partai oposisi

tidak lagi menjadi partai “hina”, tetapi juga partai yang didambakan oleh masyarakat dalam melakukan fungsi *checks and balances* terhadap pemerintah.

Kondisi ini juga harus didukung oleh pembangunan internal dari partai oposisi itu sendiri. Partai oposisi bukanlah partai politik yang asal beda terhadap pemerintah, tetapi juga menawarkan berbagai alternatif untuk mengatasi problem kebijakan. Jangan sampai kebebasan partai politik untuk menjadi suatu partai oposisi malah menimbulkan perpecahan kelompok yang berujung pada disintegrasi bangsa, terlebih lagi dijadikan alat untuk menggulingkan pemerintah yang berkuasa. Disatu sisi keberadaan oposisi harus diakui sebagai instrumen penting dalam kehidupan politik negara demokratis yang menghargai kebebasan berpendapat dengan segala keanekaragamannya, tetapi juga disisi lain partai oposisi harus menggunakan kebebasan tersebut secara bertanggung jawab dengan menjunjung tinggi etika politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Etika ini bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara¹⁴³.

¹⁴³ Ketetapan MPR No. IV/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

Tabel 6. Partai Oposisi dan Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia

NO	Periode	Undang-Undang Dasar	Dasar Hukum Pembentukan Partai Politik	Partai Oposisi	Keterangan
1	Demokrasi Liberal (1945 – 1959)	<ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945 (sebelum amandemen) - Konstitusi RIS - UUDS 1950 <p>➤ Sistem Pemerintahan : Parlementer</p>	<p>Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945</p> <p>(pendirian partai politik tidak terbatas)</p>	Semua Parpol (silih berganti)	<p>Karakteristik : Destruktif Opportunistic Tidak ada koalisi/oposisi yang konsisten, parpol secara bergantian menjadi pendukung pemerintah – oposisi</p> <p>Dalam Maklumat Pemerintah 3 Nov '45 tidak ada pengaturan mengenai pelebagaan parpol, sehingga menjadikan parpol sulit dikendalikan</p>
2	Demokrasi Terpimpin (1959 – 1965)	<p>UUD 1945 (sebelum amandemen)</p> <p>DPR:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Menyetujui Undang – undang (Pasal 5 jo Pasal 20 (1)) ✓ Berhak mengajukan RUU (Pasal 21 (1)) <p>➤ Sistem Pemerintahan : Presidensial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Penetapan Presiden RI No 7 Th 1959 tentang syarat - syarat dan penyederhanaan kepartaian - Peraturan Presiden No 25 Th 1960 tentang perubahan atas Peraturan Presiden No 13 Th 1960 tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai – partai <p>(pendirian partai politik terbatas)</p>	PKI	<p>Soekarno membubarkan DPR hasil pemilu dan membentuk DPRnya 'sendiri', dan fungsi DPR dialihkan menjadi pembantu presiden. Soekarno juga menjadi presiden seumur hidup lewat TAP MPR No III/1963</p> <p>Tidak dibenarkan adanya gerakan oposisi, media yang kritis dibredel, gerakan oposisi muncul diakhir periode dalam bentuk pemberontakan (ekstra parlementer), berkarakteristik destruktif fundamental ideologis. Ideologi yang dibawa adalah komunis</p>

No	Periode	Undang-Undang Dasar	Dasar Hukum Pembentukan Partai Politik	Partai Oposisi	Keterangan
3	Demokrasi Pancasila (1965 – 1998)	<p>UUD 1945 (sebelum amandemen)</p> <p>DPR:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Menyetujui Undang – undang (Pasal 5 jo Pasal 20 (1)) ✓ Berhak mengajukan RUU (Pasal 21 (1)) <p>➤ Sistem Pemerintahan: Presidensial</p>	<p>- UU No 3 Th 1985 tentang perubahan atas UU No 3 Th 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya</p> <p>(Jumlah partai politik sudah ditentukan dalam UU, yakni PDI, Golkar, dan PPP)</p> <p>Pasal 2 UU No3 Th 1985: Partai politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas</p>	PPP dan PDI	<p>Oposisi ditenggelamkan dengan konsepsi gotong royong dan kekeluargaan dalam pancasila.</p> <p>Mekanisme <i>checks and balances</i> dibentuk secara seremonial (dibentuk oleh penguasa untuk mewujudkan demokrasi semu)</p>
4	Reformasi (1998 – sekarang)	<p>UUD 1945 (amandemen I,II,III,IV)</p> <p>Pasal 20A Ayat (1): DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan</p> <p>Pasal 28E (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat</p> <p>➤ Sistem Pemerintahan: Presidensial</p>	<p>UU No 22 Th 1999 ↓ UU No 31 Th 2002 ↓ UU No 2 Th 2008 ↓ UU No 2 Th 2011 tentang perubahan atas UU No 2 Th 2008 tentang partai politik</p> <p>Pasal 9 Ayat (2) UU No2/2008 Partai Politik dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita Partai Politik yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p>	PDIP, Gerindra, Hanura	<p>Karakteristik : Semi Kosntruktif.</p> <p>Masih belum terlembaga secara baik, partai oposisi banyak memiliki kader sebagai kepala daerah (pemerintah)</p> <p>Multi partai menyebabkan fragmentasi parpol di parlemen tinggi, sehingga dinamika parpol juga semakin meningkat, dan sulit melembagakan koalisi maupun oposisi secara kuat dan konsisten</p>

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan jawaban dari rumusan masalah yang diuraikan sebagai berikut:

1. Pelembagaan partai oposisi dapat dibenarkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Partai oposisi selaras dengan semangat konstitusi untuk menciptakan suatu negara hukum berkedaulatan rakyat, yang menginginkan adanya pemerintahan yang bertanggung jawab. Partai oposisi juga selaras dengan semangat konstitusi dalam menjamin hak beroposisi sebagai bagian integral dari Hak Asasi Manusia yang harus dilindungi;
2. Di negara hukum yang demokratis, pelembagaan partai oposisi secara konstruktif menjadi suatu kebutuhan yang penting. Partai oposisi berfungsi sebagai pengawas pemerintah, penyeimbang kekuasaan pemerintah, dan penyedia alternatif kebijakan;
3. Sebelum reformasi/amandemen UUD 1945, pelembagaan partai oposisi cenderung destruktif karena tidak didasarkan pada prinsip *checks and balances*. Hal ini disebabkan oleh *design* kelembagaan negara pada saat itu tidak menerapkan mekanisme *checks and balances*. Setelah amandemen UUD 1945, partai oposisi memang mempunyai pelembagaan yang lebih baik karena dianutnya prinsip *checks and balances* dalam hubungan antar lembaga negara, namun pelembagaan partai oposisi yang

ada masih belum terkonstruksi secara jelas. Hal ini diakibatkan oleh beberapa hal diantaranya:

a. Multi Partai dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Kombinasi sistem multi partai dengan sistem presidensial membuat stabilitas pemerintahan sulit dicapai. Multi partai menciptakan fragmentasi/polarisasi yang tinggi di parlemen. Hal ini membuat dinamika hubungan antar partai politik menjadi sangat tinggi dan menyebabkan pelebagaan koalisi maupun oposisi tidak terbentuk secara kuat dan konsisten.

b. Stigma Negatif Masyarakat Terhadap Oposisi

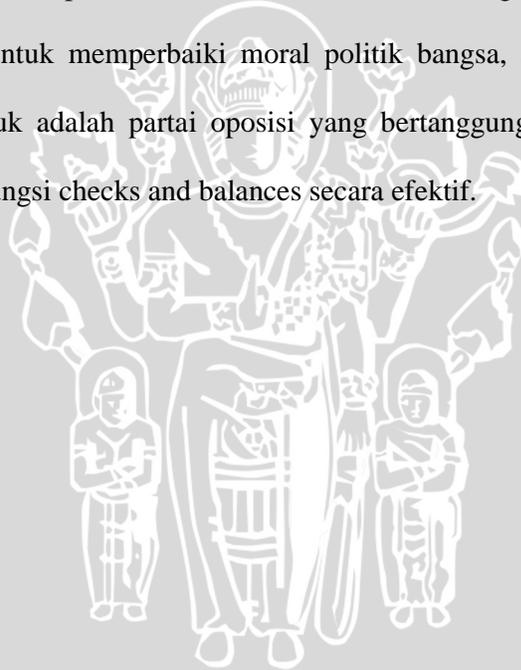
Stigma buruk oposisi yang dibentuk penguasa sebelum masa reformasi membuat partai oposisi berada dalam posisi yang tidak baik, sehingga membuat partai oposisi yang ada tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal. Dalam demokrasi, dukungan rakyat adalah sesuatu yang sangat penting, karena rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi. Partai oposisi sebagai *balance of power* pemerintah tentu patut untuk didukung, sehingga fungsi-fungsi yang dimiliki partai oposisi akan berjalan semakin efektif.

B. Saran

1. Memasukkan pengaturan tentang pelebagaan oposisi kedalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, misalnya undang – undang tentang partai politik;
2. Penyederhanaan partai melalui *Parliamentary Threshold* (PT) atau (*Fractional Threshold*) terus ditingkatkan untuk memperkecil polarisasi

parpol di parlemen dan mempermudah fragmentasi partai oposisi-koalisi, sehingga akan terbentuk pelembagaan partai oposisi yang baik dan konsisten, sekaligus menambah efektifitas sistem pemerintahan presidensial;

3. Sosialisasi kepada masyarakat luas melalui seminar dan lain-lain, tentang urgensi partai oposisi (konstruktif) dalam melakukan fungsi *checks and balances* di negara yang demokratis, sehingga memperbaiki stigma negatif partai oposisi;
4. Revitalisasi Ketetapan MPR No. IV/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, untuk memperbaiki moral politik bangsa, sehingga oposisi yang terbentuk adalah partai oposisi yang bertanggung jawab, mampu melakukan fungsi *checks and balances* secara efektif.



DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin, Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Eep Saefullah, 1999, *Membangun Oposisi*, Bandung: PT Remaja Resda Karya
- Fickar Hadjar, 2003, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KRHN dan Kemitraan.
- Franz Magnis-Suseno, 2001, *Etika Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gregorius Sahdan, 2004, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Bantul: Pondok Edukasi.
- Greg Barton. 2002, *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President*, Singapore: UNSW Press.
- Haryanto, 1984, *Partai Politik*, Yogyakarta: Liberty.
- Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal*, Malang: In – Trans Publishing
- Jakoeb Oetama, 2001, *Suara Nurani*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Jazim Hamidi (et,all), 2008, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Malang: Total media
- Jean Baechler, 2001, *Demokrasi, Sebuah Tinjauan Analitis*, Yogyakarta: Kanisius
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2006, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : sekjen dan kepaniteraan MK RI.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum tata Negara Jilid 1*. Jakarta : Konstitusi press.
- _____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

_____, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press.

Jimly Asshiddiqie dan Ali Syafa'at, 2006, *Pandangan Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konpres

Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.

John Locke, 1060, *Two Treatises of Civil Government*, London: J.M.Dent and Sons Ltd.

K.C. Wheare, 1964, *Federal Government*, New York: Oxford University Press.

Koirudin, 2004, *Partai Politik Dan Agenda Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Laila hasyim, 1981, *Partai – Partai Politik dan Kelompok – Kelompok Penekan*, Jakarta: Bina Aksara

Mahrus Irsyam dan Lili Romli, 2003, *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: LIP FISIP UI.

Miriam Budiardjo, 1998, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar – dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.

Moh. Hisyam, 2003, *Krisis Masa Kini dan Orde baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PSHTN FH UI dan Sinar Bakti.

Moh. Mahfud MD, 2006, *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Muhaimin Iskandar, 2004, *Gus Dur yang Saya Kenal: Sebuah Catatan Transisi Demokrasi Kita*. Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara.

Mukthie Fadjar, 2008, *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang ; In-Trans Publishing.

Setjen . Kepaniteraan MK, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan (1999 – 2002), Buku I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.

- Ramadhan, K.H. G Dwipayana, 1989. *Soeharto, Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*. Jakarta: PT Citra Lamtoro Gung Persada.
- Redi Panuju, 2009, *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta: Kelompok Penerbit Pinus (KPP).
- Ridwan HR. 2007, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Setjen MPR RI, 2008, *Risalah Perubahan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002), Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia & Masyarakat Madani*, Jakarta: Prenada Media.

Peraturan Perundang – undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Ketetapan MPR No. IV/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;

Undang-Undang No 17 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang No 10 Tahun 2008 tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang – Undang No 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Makalah, Hasil Penelitian, dan Karya Ilmiah:

Akbar Tanjung, Di sampaikan dalam seminar “Konsolidasi Demokrasi Refleksi Kelembagaan Politik Selama 10 tahun Reformasi”, Universitas Padjajaran dan The Akbar Tandjung Institute, Bandung, Jakarta, 1 April 2008

Jimly Asshiddiqie, “*Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*”, <http://saniffa.wordpress.com/2009/12/23/negara-hukum/>, diakses pada tanggal 02 Maret 2010.

Lili Rasjidi, 2005, *Monograf: "Pengantar Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum"*, Bandung.

Amir Machmud, 1984, *"Demokrasi Undang-Undang dan Peran Rakyat"*, Jakarta: PRISMA No.8 LP3ES

Artikel Internet:

Anas Urbaningrum, "Membangun Oposisi yang Demokratik",
http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7052&coid=3&caid=22&gid=2 diakses tanggal 05 mei 2010

Jay Makarenko, *"The Opposition of the Canadian House of Commons : Role, Structure, and Powers"*, <http://www.mapleleafweb.com/features/opposition-canadian-house-commons-role-structure-and-powers>, diakses tanggal 5 Januari 2011

Megawati Sukarno Putri, <http://www.pdiperjuangan-jatim.org/v02/?mod=berita&id=158>, diakses tanggal 07 November 2009

Purwoko, "Mengenal Konsep Oposisi",
<http://purwoko.staff.ugm.ac.id/web/index.php/2007/11/> diakses tanggal 10 juni 2010

Setyo Pamungkas, "Politik hukum",
<http://setyopamungkas.wordpress.com/2010/01/20/politik-hukum/> diakses tanggal 10 juni 2010

Sri Sultan Hameng Kubuwono, "Etika Politik dan Penerapannya",
http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=222&id=2802&option=com_content&task=view, diakses tanggal 10 mei 2010