

# PRODUK LEGISLASI YANG ASPIRATIF:

## STUDI TENTANG PENGARUH SISTEM PEMILU TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DPR

Siti Hasanah

Program Doktor Ilmu Hukum

Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta

Surakarta, Indonesia

Email: magaparangl@gmail.com

*Abstrak-Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara, salah satunya adalah lembaga legislative (DPR) yang mengalami penguatan kedudukan, fungsi dan kewenangan. Penguatan ini di iringi dengan harapan besar diantaranya dapat terwujudnya produk-produk legislasi yang berkualitas sekaligus aspiratif, akan tetapi pada kenyataannya banyak produk hukum legislatif memiliki bobot kualitas yang rendah, hal ini dapat di amati dari begitu banyaknya produk legislasi yang di lakukan Judicial Review di MK. Factor yang menjadi sebab paling dominan atas minimnya kualitas produk hukum DPR tersebut adalah sistem rekrutmen anggota yang belum berkualitas, persyaratan calon yang masih sangat longgar dari sisi kapasitas, serta perubahan model pengambilan keputusan yang sebelumnya dengan system musyawarah mufakat beralih ke sistem voting.*

**Key Word :** Sistem Pemilu, Produk Legislasi, Aspiratif.

### I. PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus tahun 1945 merupakan babak baru dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Kebulatan tekad rakyat Indonesia untuk menyatukan diri dalam satu ikatan kebersamaan yang kokoh sebagaimana tertuang dalam semboyan Bhineka Tunggal Ika menjadi bukti nyata keluhuran jiwa dan semangat mereka untuk Melepaskan segala ikatan-ikatan primordialisme.

Lazimnya sebuah negara baru, pemerintah berusaha untuk mencari formula yang tepat dalam menjalankan roda pemerintahan yang ideal untuk negara Indonesia. Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi maka agenda utama yang dilakukan oleh pemerintah pada saat itu adalah mewacanakan rekrutmen pejabat publik yang dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. Waktu terus bergulir, pasang surut kehidupan politik terus berlangsung, rezim pemerintahan yang silih berganti. Bongkar pasang sistem yang dilakukan oleh setiap rezim penguasa ternyata belum mampu membawa negara ini menjadi lebih baik. Catatan penting dalam sejarah pergantian rezim penguasa di Indonesia terjadi sebagai wujud kekecewaan rakyat terhadap penguasa seperti yang terjadi dari Rezim Orde Lama ke Rezim Orde Baru, dari Orde Baru ke Era Reformasi.

Rezim pemerintahan terlama dalam kanca sejarah pemerintahan Indonesia adalah Rezim Orde Baru. Di bawah kepemimpinan Soeharto Orde Baru berkuasa selama 30 tahun. Runtuhnya rezim ini pada tahun 1998

berawal dari protes rakyat yang menamakan diri gerakan reformasi yang merasa tertekan dan tertidas dan juga karena kondisi ekonomi negara yang tidak stabil sehingga rakyat menganggap pemerintah tidak lagi mampu untuk membawa negara ini ke arah yang lebih baik. Estafet rezim pemerintahan berikutnya menamakan diri Era Reformasi. Era ini menjadi babak baru dalam sejarah penegakan demokrasi di Indonesia.

Tumbangnya Rezim Orde Baru yang digantikan dengan Era Reformasi membuka peluang baru untuk menata kembali kehidupan berbangsa dan bernegara kearah yang lebih baik. Agenda utama setelah pergantian rezim tersebut adalah dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Proses amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan dalam 4(empat) tahapan yang dimulai pada tahun 1999 sampai tahun 2002. Dalam amandemen tersebut terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang salah satunya adalah terjadinya pergeseran paradigma kelembagaan negara.

Pergeseran kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara berdampak pula pada mekanisme atau proses pengisian keanggotaan lembaga-lembaga negara tersebut. Perubahan mendasar terjadi pada proses pengisian jabatan. Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden disebut Pemilu Presiden (Pilpres), sedang pemilu anggot legislatif disebut Pemilu Legislatif. Pemilihan Presiden bukan lagi menjadi kewenangan MPR melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme Pemilu Presiden. Pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif dilakukan secara terpisah. Pemilu legislatif dilakukan lebih awal. Setelah adanya penetapan keanggotaan legislatif maka baru dilakukan Pemilu Presiden.

Selain perubahan mekanisme pengisian jabatan publik pasca amandemen UUD 1945 terjadi pula perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi terhadap perubahan kewenangan masing-masing lembaga. Lembaga legislatif (DPR/DPD mengalami perubahan signifikan. Kedudukan lembaga legislatif pasca amandemen menjadi sangat kuat bahkan bisa dikatakan berbanding terbalik dengan kondisi pada era sebelumnya.

Kuatnya kedudukan dan luasnya kewenangan lembaga legislatif memberikan keleluasaan dan kebebasan kepada para anggota-anggota legislatif untuk dapat berperan secara total dalam rangka mewujudkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Melalui fungsi legislasi,

fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sebagaimana tertuang di dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dalam realita empiris kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tersebut belum mampu menunjukkan *eksistensi* dirinya secara total khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Saat ini undang-undang yang dihasilkan oleh anggota-anggota legislatif merupakan yang menjadi instrumen penyelenggaraan pemerintahan belum sepenuhnya mencerminkan produk hukum yang aspiratif. Hal ini disebabkan oleh proses legislasi yang disalah gunakan. Proses legislasi dijadikan sebagai ajang transaksional jual beli pasal berdasarkan kepentingan. Bahkan ada oknum-oknum tertentu di lembaga legislatif yang menentukan mahar politik dalam rangka menggolkan pasal atau perundang-undangan yang dipesan oleh kepentingan kelompok atau golongan tertentu. Inilah gaya intervensi yang dilakukan oleh anggota-anggota legislatif di era ini. Fungsi legislasi yang menjadi salah fungsi utama DPR untuk membuat aturan perundang-undangan menjadi sarana paling efektif yang dijadikan alat menguatkan posisi dan *bargaining* politiknya. Kondisi diatas berdampak pada kualitas produk yang dihasilkan sarat dengan kepentingan, sehingga berdampak pada isi atau muatan pasal banyak yang dianggap bertentangan dengan konstitusi negara. Realita ini dapat di lihat dari maraknya *Judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap produk perundang-undangan semakin tinggi. Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi(MK), selama waktu 9 tahun terakhir (2003-2012) MK telah membatalkan 322 pengajuan undang-undang. Selama berdirinya MK, ada 460 UU yang di *judicial review*, MK mengabulkan 138 UU atau sekitar 27 % dari jumlah total pengajuan undang-undang yang dimohonkan untuk *judicial review*.

Perubahan mekanisme pengambilan keputusan dan kebijakan juga menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam menambah rancuan dan kekacauan di lembaga legislatif. Sistem musyawarah dan mufakat yang menjadi karakteristik demokrasi Pancasila telah tergantikan oleh sistem *voting*. Tidak terbayangkan apa yang terjadi dengan bangsa ini bila lembaga legislatif telah didominasi oleh orang-orang yang berkualitas rendah dan bermoral buruk. Dengan sistem yang ada saat ini maka tidak ada hambatan bagi mereka untuk menguasai dan mendominasi segala apa yang kehendaki. Kondisi ini bila tidak segera diantisipasi akan menjadi virus-virus yang terus menggerogoti pilar-pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Janji politik dan politik uang (*money politic*) yang selalu terjadi di setiap pemilu akan mengaburkan pandangan dan penilaian masyarakat pada calon-calon yang diusung oleh partai politik. Masyarakat tidak lagi melihat siapa calon, dari partai mana dan bagaimana latar belakang kehidupan calon yang disodorkan oleh partai politik. Pemilu dijadikan ajang transaksional atau jual-beli suara antara pemilih dengan calon yang akan dipilih, sehingga komentar ada uang ada suara merupakan hal yang populer pada saat pelaksanaan pemilu. Kondisi ini diperparah lagi oleh pola pikir pragmatis para pimpinan dan pengurus partai dalam sistem perekrutan calon.

Pimpinan dan pengurus partai lebih mengedepankan kemampuan material dan popularitas seseorang untuk diusung menjadi calon anggota legislatif. Kualitas dan kredibilitas bukanlah menjadi hal yang penting bagi pimpinan dan pengurus partai politik dalam menentukan calon yang akan diusung. Barometer penilaiannya hanya memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh aturan perundang-undangan. Kompleksnya permasalahan bangsa sebagaimana diuraikan di atas menjadi hal yang penting untuk dikaji mengingat bila kondisi tersebut dibiarkan bergulir tampak solusi maka dikhawatirkan kedepan kehidupan berbangsa dan bernegara ini akan semakin terpuruk.

### Rumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat ditarik beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan tipologi sistem pemilu di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh tipologi sistem pemilu terhadap produk legislasi di Indonesia?
3. Bagaimana model sistem pemilu yang baik dalam rangka mewujudkan produk legislasi yang aspiratif?

### Tujuan Penelitian

1. Mendiskripsikan dan menjelaskan bagaimana perkembangan tipologi sistem pemilu di Indonesia.
2. Mendiskripsikan dan menjelaskan bagaimana pengaruh tipologi sistem pemilu terhadap produk legislasi di Indonesia.
3. Merumuskan model sistem pemilu yang baik dalam rangka mewujudkan produk legislasi yang aspiratif.

### Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran baik dalam tataran teoritis maupun praktis.

1. Pada tataran teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam bidang hukum di Indonesia khususnya berkaitan dengan sistem pemilu dalam rangka mewujudkan produk legislasi yang aspiratif.
2. Pada tataran praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan *referensi* atau acuan oleh pemerintah dalam hal penerapan sistem pemilu agar kedepan dapat terwujud lembaga legislatif yang baik, ditopang oleh anggota-anggota yang berkualitas dan bermartabat sehingga mampu menciptakan produk legislasi yang aspiratif.

### Kerangka Teori

Pisau analisis yang digunakan untuk membedah masalah dalam penelitian ini berangkat dari pandangan Roscoe Pound tentang *law is a tool of social engineering* yang mengatakan bahwa hukum itu keseimbangan kepentingan<sup>1</sup> Menurut Pound kondisi awal struktur suatu

<sup>1</sup> Benad L Tanya (et al), *Teori-Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintang Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, Hlm-155.

masyarakat selalu berada dalam kondisi yang kurang seimbang. Ada yang terlampaui dominan, dan ada pula yang terpinggirkan. Untuk terciptanya dunia yang beradab ketimpangan-ketimpangan struktural itu perlu ditata ulang dalam pola keseimbangan yang *proporsional*. Dalam konteks keperluan tersebut hukum yang bersifat logis analitis dan serba abstrak (hukum murni) ataupun yang berisi gambaran realitas apa adanya (sosiologis), tidak mungkin diandalkan. Hukum dengan tipe tersebut, paling-paling mengukuhkan apa yang ada. Ia tidak merubah keadaan karena itu perlu langkah *progresif* yaitu memungkinkan hukum untuk menata perubahan agar terwujud keseimbangan kepentingan.<sup>2</sup> Langkah strategis untuk mengaktualisasikan ide atau gagasan Pound dalam kehidupan nyata yaitu melalui pembangunan atau penataan hukum. Pembangunan hukum pada dasarnya meliputi usaha mengadakan pembaruan pada sifat dan isi dari ketentuan hukum yang berlaku dan usaha-usaha yang diarahkan bagi pembentukan hukum baru yang diperlukan dalam pembangunan masyarakat.<sup>3</sup> Salah satu bentuk perkembangan hukum adalah lahirnya teori hukum pembangunan yang dipelopori oleh Mochtar Kusumaatmadja pada tahun 1973.<sup>4</sup> Jika dikaji secara substansial, maka teori hukum pembangunan merupakan hasil *modifikasi* dari Teori Roscoe Pound *Law is a tool of social engineering* yang di negara Barat dikenal sebagai aliran *Pragmatic legal realism* yang kemudian dirubah menjadi hukum sebagai sarana pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan disamping fungsi hukum untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban (*order*).<sup>5</sup> Pada intinya teori ini menegaskan bahwa hukum harus bisa didayagunakan untuk kepentingan pembangunan. Pemikiran Mochtar sedikit banyak mengenalkan mahasiswa hukum di Indonesia dengan sebutan *law is a tool of social engineering*.<sup>6</sup> Persoalan tentang siapa yang menjadi "motor" dalam pengembangan hukum (*rechtsbeoefening*), menjadi salah satu kunci penting untuk memposisikan pemikiran Teori Hukum Integratif. Indikator "motor" ini seringkali dipakai sebagai tolak ukur kedekatan suatu pemikiran dengan aliran-aliran klasik dalam filsafat hukum. Misalnya, *Sociological Jurisprudence* dan Realisme Hukum memandang motor pengembangan hukum adalah hakim. *Positivisme* Hukum yang berpuncak dikalangan penganut *Legisme* memandang motor itu adalah penguasa negara (khususnya pembentuk

undang-undang). Mazhab Sejarah memandang motor itu dilakoni oleh kaum akademisi.<sup>7</sup>

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode:

- Jenis penelitian adalah yuridis-normatif.
- Pendekatan penelitian dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan sejarah.
- Jenis Data dan Sumber Data adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- Pengumpulan data, dilakukan dengan studi pustaka dan dokumentasi.
- Teknik Analisis Data dilakukan dengan penelusuran data, kategorisasi dan terakhir mendeskripsikan data.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Tipologi Sistem Pemilu di Indonesia

Rekrutmen merupakan fungsi yang sangat penting bagi partai politik. Gallaher mengatakan bahwa rekrutmen politik merupakan buah kebun rahasia politik yang menyimpan banyak misteri dan belum banyak yang terungkap. Hal senada diungkap oleh Schattschneider yang menyatakan bahwa jika partai politik gagal melakukan fungsi ini maka ia berhenti menjadi partai politik. Lebih lanjut Schattschneider menyatakan bahwa siapa yang menentukan rekrutmen politik maka ia adalah *the owner of the party*.<sup>8</sup> Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi pada umumnya berkisar pada 2 (dua) prinsip pokok, yaitu<sup>9</sup>:

- Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu orang wakil), biasanya disebut sistem *distrik*.
- Multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil), biasanya dinamakan *proporsional representation* atau perwakilan berimbang.

Dalam sistem *distrik*, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (*distrik* pemilihan). Pembagian jumlah daerah pemilihan dimaksud disesuaikan dengan jumlah anggota dari lembaga perwakilan rakyat yang akan dibentuk. Untuk tiap-tiap daerah (*distrik*) pemilihan hanya dipilih seorang wakil yang akan mewakili daerah (*distrik*) yang bersangkutan dalam lembaga perwakilan. Wakil yang akan tampil disetiap daerah pemilihan didasarkan pada sistem suara terbanyak (*mayoritas*) di antara calon-calon lainnya yang ada di dalam daerah pemilihan tersebut. Berbeda dengan sistem *distrik*, di dalam sistem *proporsional*, wakil yang dipilih untuk satu daerah pemilihan terdiri dari beberapa orang. Karena penentuan jumlah wakil untuk setiap daerah pemilihan didasarkan pada perimbangan antara

<sup>2</sup> Benad L Tanya (et al), *Ibid*.

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo dalam Abd. G. Hakim Nusantara dan Nasroen Yasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Bandung : Alumni, 1980, Hlm-1.

<sup>4</sup> Romli Atmasmita, *Teori Hukum Integratif*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2012, Hlm 59-60

<sup>5</sup> Oetje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung : Alumni, 1987, Hlm- 88

<sup>6</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt508615572f01c/me-mbaca-dua-fase-pemikiran-mochtar>, Hari Rabu tgl 27 Mei 2015 jam 7.24.

<sup>7</sup> <http://shidarta-articles.blogspot.com/2012/05/teori-hukum-integratif-dalam-konstelasi.html>, Hari Rabu tgl 27 Mei, 2015, jam 8.08

<sup>8</sup> Sigit Pamungkas, *Partai Politik Teori dan Praktek di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism (IDW) Yogyakarta, 2011, Hlm-90

<sup>9</sup> Edy Purnama, *Op, Cit*, Hlm-147.

persentase kursi yang tersedia di lembaga perwakilan dengan jumlah suara yang diperoleh oleh masing-masing partai politik (perwakilan berimbang). Penentuan calon wakil terpilih dan perhitungan suara dalam sistem ini lazimnya mempergunakan sistem daftar (*list system*).

Di Indonesia pasca kemerdekaan hingga Era Reformasi hanya pernah menggunakan satu sistem pemilu yaitu sistem proposional, yang walaupun dalam setiap pelaksanaan pemilu ada perbedaan secara teknis. Di Indonesia sudah berlangsung sebanyak 11 kali pemilihan umum yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Pemilihan umum dilakukan sebagai sarana pengisian jabatan publik. Pasca kemerdekaan proses pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dilakukan dengan cara penunjukan. Hal ini terjadi karena situasi dan kondisi negara yang sedang dalam proses peralihan status yaitu dari negara jajahan kenegara merdeka sehingga tidak memungkinkan untuk dilakukan pemilihan umum. Kondisi yang serba darurat mendesak para pendiri bangsa (*the founding father*) untuk melakukan tindakan-tindakan spontanitas agar bisa secepatnya memproklamkan kemerdekaan.

Di Era Orde Lama pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu anggota DPR dan Anggota Konstituante. Pemilu pertama yang berlangsung pada tahun 1955 dilaksanakan 2(dua) kali yaitu untuk memilih anggota DPR dan anggota Dewan Konstituante. Pelaksanaan pemilu pertama yang dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 adalah untuk memilih anggota DPR, dan kemudian dilanjutkan dengan pemilu untuk memilih anggota Dewan Konstituante yang dilaksanakan pada tanggal 25 Desember 1955. Sistem pemilu yang diterapkan pada pelaksanaan pemilu pertama adalah kombinasi antara *proportional representation* dan sistem *multipartai*. Di era Soekarno pemilu hanya berlangsung 1(satu) kali. Terakhirnya Rezim Orde Lama pasca terbitnya SUPERSMAR (Surat Perintah Sebelas Maret) yang digantikan oleh Rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Format pemerintahan baru era Soeharto secara formal mulai teraktualisasi setelah pelaksanaan pemilu kedua pasca kemerdekaan Indonesia yang dilaksanakan pada tahun 1971. Restrukturisasi dalam bidang politik berdampak sangat besar terhadap proses keberlangsungan pemerintahan di Rezim Orde Baru. Terjadinya perubahan struktur ketatanegaraan yang menempatkan MRR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, Presiden sebagai mandataris di bawah MPR, yang berkedudukan sejajar dengan DPR dan lembaga tinggi lainnya. Agenda besar selanjutnya adalah dilakukan penyederhanaan partai dan memasukan unsur ABRI sebagai bagian dari lembaga perwakilan yang bertujuan untuk menjaga kestabilan pemerintahan. Hanya ada 2(dua) partai politik yaitu PPP (Partai Persatuan Pembangunan), PDI (Partai Demokrasi Indonesia) dan 1(satu) Golongan Karya (GOLKAR) yang dilegalkan untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Adanya ide pemerintah untuk menerapkan sistem *distrik* dan penambahan unsur TNI dalam RUU tentang Pemilu ditentang oleh kalangan partai politik pada saat itu. Akhir

perdebatan menghasilkan kesepakatan bahwa sistem pemilu menggunakan sistem *proporsional* tertutup sebagai gagasan kalangan partai politik dan masuknya unsur ABRI dengan cara penunjukan sebagai usulan dari pemerintah dalam UU No 4 Tahun 1975 tentang Pemilu Partai Politik dan Golongan Karya.

Sistem *proporsional* dengan daftar tertutup yang berlangsung di Era Orde Baru, dimana elit partai sangat dominan khususnya dalam penentuan calon yang diajukan untuk duduk di lembaga legislatif. Masyarakat hanya memilih atau mencoblos tanda gambar partai, sedangkan calon-calon yang akan duduk di lembaga legislatif telah disusun dan dipersiapkan sebelumnya oleh *elite* partai. institusi penyelenggaraan pemilu, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah keseluruhannya adalah para aparatur pemerintah. Adanya pembatasan pejabat publik untuk berpartisipasi dalam pemilu yang diatur dalam Undang-undang UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar hanyalah sebagai alat untuk menggiring para pekaya yang terdiri dari PNS (Pegawai Negeri Sipil) untuk memilih partai tertentu yaitu Golkar sebagai motor penggerak kekuatan penguasa. Kemenangan Partai Golkar sebagai pendukung penguasa dalam setiap pemilu menjadikan lembaga perwakilan (DPR) hanyalah sebagai perpanjangan tangan penguasa karena mayoritas anggota legislatif dipegang oleh Golkar. Kondisi ini berdampak pada pelaksanaan program pemerintah yang berjalan tampak hambatan karena kehendak penguasa dan kehendak lembaga legislatif berjalan secara selaras. PDI dan PPP sebagai partai minoritas tidak mampu untuk mempengaruhi sistem pengambilan keputusan dan kebijakan, sehingga produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR pada era ini sarat dengan kepentingan penguasa. Inilah awal sejarah yang akan membawa Indonesia kedalam sistem pemerintahan yang *otoriter* yang tersembunyi dibalik tabir Demokrasi Pancasila. Situasi dan kondisi di atas merupakan skenario Suharto dalam rangka mewujudkan tujuan politiknya yaitu melanggengkan kekuasaan.

Rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Suharto merupakan rezim terlama berkuasa dalam sejarah pemerintahan Indonesia, kondisi ini terjadi karena didukung oleh aturan yang tidak memberikan batasan waktu bagi presiden untuk menjabat atau mencalonkan diri kembali menjadi presiden. Melalui dukungan aturan formal dan kekuatan militer Suharto dapat meredam semua kekuatan-kekuatan yang mencoba untuk merongrong kewibawaannya. Setelah sekian lama kondisi ini terus bergulir dan akhirnya pada tahun 1997 mulai terjadi gejolak dan perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat dan mahasiswa, sebagai akibat dari terjadinya krisis moneter yang berdampak pada kondisi ekonomi Indonesia terus memburuk, KKN semakin merajalela, sementara kemiskinan rakyat terus meningkat. Terjadinya ketimpangan sosial yang sangat mencolok menyebabkan munculnya kerusuhan sosial. Muncul demonstrasi yang digerakkan oleh mahasiswa. Tuntutan utama kaum demonstran adalah perbaikan ekonomi dan reformasi total.

Tumbangnya Rezim Orde Baru yang digantikan dengan Era Reformasi membuka peluang baru untuk menata kembali kehidupan berbangsa dan bernegara kearah yang lebih baik. Agenda utama setelah pergantian rezim tersebut adalah dilakukannya *amandemen* terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Proses *amandemen* dilakukan dalam 4(empat) tahapan yang dimulai pada tahun 1999 sampai tahun 2002. Dalam *amandemen* tersebut terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang salah satunya adalah terjadinya pergeseran paradigma kelembagaan negara. Pergeseran kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara berdampak pula pada mekanisme atau proses pengisian keanggotaan lembaga-lembaga negara tersebut. Perubahan mendasar terjadi pada proses pengisian jabatan Presiden/ Wakil Presiden, DPR dan DPD. Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden disebut Pemilu Presiden (Pilpres), sedang pemilu untuk memilih anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, DPR Kabupaten/Kota disebut Pemilu Legislatif. Pemilihan Presiden bukan lagi menjadi kewenangan MPR melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme Pemilu Presiden. Pelaksanaan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif dilakukan secara terpisah. Pemilu legislatif dilakukan lebih awal. Setelah adanya penetapan keanggotaan legislatif maka baru dilakukan Pemilu Presiden. Perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi terhadap perubahan kewenangan masing-masing lembaga. Lembaga legislatif (DPR/DPD) yang merupakan lembaga *representatif* rakyat mengalami perubahan signifikan pasca *amandemen* UUD 1945. Kedudukan lembaga legislatif pasca *amandemen* menjadi sangat kuat bahkan bisa dikatakan berbanding terbalik dengan kondisi pada era sebelumnya. Sebagaimana diketahui bahwa di Era Orde Lama dan Orde Baru lembaga ini hanya dijadikan sebagai simbol demokrasi belaka.

### Pengaruh Tipologi Sistem Pemilu terhadap Produk Legislasi

Rekrutmen politik untuk mengisi jabatan publik akan mengikuti format sistem pemilu. Rekrutmen politik menjadi pertarungan eksistensi individu dan faksi-faksi politik di partai, dan secara bersamaan menjadi pintu masuk yang penting untuk dapat mengakses kekuasaan diarena yang lebih luas. Rekrutmen politik menjadi penentu wajah partai diruang publik. Siapa mereka, dari mana asalnya, apa ideologinya, bagaimana pengalaman politiknya, dan bagaimana kapasitas politiknya akan menjadi petunjuk awal wajah politik diruang publik. Wajah partai diruang publik sangat bergantung pada bagaimana rekrutmen politik dilakukan oleh partai politik.<sup>10</sup> Menurut Norris terdapat tiga tahap dalam rekrutmen politik, yaitu sertifikasi penominasian, dan tahap pemilu. Tahap sertifikasi adalah tahap pendefinisian kriteria yang dapat masuk dalam kandidasi. Berbagai hal-hal yang dapat mempengaruhi tahap

sertifikasi meliputi aturan-aturan pemilihan, aturan-aturan partai, dan norma-norma sosial informal. Tahap penominasian meliputi ketersediaan *supply* calon yang memenuhi syarat dan permintaan (*demand*) dari penyeleksi ketika memutuskan siapa yang dinominasikan. Sementara tahap pemilu adalah tahap terakhir yang menentukan siapa yang memenangkan pemilu<sup>11</sup>.

Senada dengan Norris, Rahat dan Hazan menyatakan bahwa perlakuan partai politik terhadap keseluruhan tahapan rekrutmen politik sangat berhubungan dengan bagaimana partai politik mengorganisasikan diri. Terdapat 4(empat) hal penting yang dapat menunjukkan bagaimana pengorganisasian partai politik dalam rekrutmen yaitu:<sup>12</sup>

- a) Siapa kandidat yang dapat dinominasikan (*candidasy*)
- b) Siapa yang menyeleksi (*Selectorate*)
- c) Dimana kandidat di seleksi
- d) Bagaimana kandidat diputuskan.

Terkait siapa yang dapat didominasi dalam rekrutmen politik dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat *inklusifitas* atau *eksklusifitas*. Dalam model *inklusif*, setiap pemilih dapat menjadi kandidat partai. Pembatasannya hanya regulasi yang ditetapkan oleh negara. Pada model eksklusif terdapat sejumlah kondisi yang membatasi hak pemilih untuk dapat ikut serta dalam seleksi kandidat. Partai politik memberikan sejumlah persyaratan tambahan di luar yang ditentukan negara. Regulasi negara biasanya meletakkan persyaratan-persyaratan dasar bagi individu yang boleh menominasikan diri, diantaranya adalah persyaratan usia, kewarganegaraan, tempat tinggal, kualifikasi literasi, batas deposit uang, jumlah dukungan dan sebagainya. Tahapan selanjutnya adalah siapa yang menjadi penyeleksi (*the selectorate*). Penyeleksi adalah lembaga yang menyeleksi kandidat, dapat berupa satu orang, beberapa atau banyak orang sampai pada pemilih.

Model rekrutmen politik antara partai yang satu dengan yang lainnya tidak pasti sama. Terdapat perbedaan model rekrutmen antara partai yang satu dengan yang lainnya. Perbedaan model rekrutmen itu tergantung pada dimensi-dimensi tertentu yang mendominasi atas pilihan model rekrutmen politik. Sievelis dan Morgenstern menyatakan bahwa rekrutmen politik sangat ditentukan oleh dua variabel utama, yaitu variabel legal dan variabel partai politik. Detail dua variabel tersebut berbeda antara rekrutmen kandidat legislatif dan kandidat eksekutif. Variasi operasionalisasi faktor determinasi proses rekrutmen itu kemudian akan mempengaruhi tipe kandidat yang akan dimunculkan. Pada rekrutmen legislatif, *variabel legal* yang mempengaruhi rekrutmen politik adalah: besaran *distrik*, tipe penyuaaran, kemungkinan pemilu ulang, bentuk negara, dan kekuatan legislatif. Pada variabel partai yang mempengaruhi rekrutmen legislatif adalah derajat sentralisasi partai, inklusifitas rekrutmen, pengorganisasian partai, dan koneksi keuangan partai.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Sigit Pamungkas, *Ibid*, Hlm-93.

<sup>12</sup>*Ibid*

<sup>13</sup>Sigit Pamungkas, *Ibid*, Hlm-105.

<sup>10</sup>Sigit Pamungkas, *Ibid*, Hlm-9.

Proses rekrutmen partai merupakan tahapan sangat penting dan penentu kualitas anggota legislatif yang akan mengisi lembaga legislatif.

### Model Sistem Pemilu dan Produk Legislasi Yang Aspiratif

Di Indonesia kewenangan membuat aturan dipegang oleh lembaga legislatif. Pasca amandemen UUD 1945 kewenangan lembaga legislatif sangat luas. Besarnya kewenangan lembaga legislatif menjadi magnet bagi semua orang untuk bisa menjadi bagian dalam lembaga tersebut. Saat ini orang tidak lagi mampu untuk bercermin dalam mengukur diri tentang standar kepastian dan kelayakan. Mereka hanya berpikir bahwa semua orang mempunyai hak yang sama sepanjang dapat memenuhi standar dan kriteria formal yang disodorkan dalam aturan perundang-undangan. Materi, uang, popularitas menjadi energi utama yang melancarkan seseorang untuk melenggang masuk kerumah wakil rakyat. Standar persyaratan calon sebagaimana diatur dalam pasal 12 dan pasal 51 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu legislatif menjadi indikator utamanya rendahnya kualitas sumber daya manusia yang ada di lembaga legislatif. Kondisi ini diperparah oleh sistem pemilu yang ada, pragmatisme pola pikir pimpinan partai dan masyarakat yang lebih mengedepankan nilai subjektifitas dari pada obyektifitas dalam menentukan pilihan, sehingga nilai-nilai suci yang menjadi esensi dasar dari kedaulatan rakyat tersebut menjadi hilang. Tanggung jawab moral sebagai mata rantai dan perekat rasa antara yang diwakili dan yang mewakili menjadi hilang manakala nilai suara telah tergantikan oleh imbalan berupa materi dan uang. Nilai etika, moral, kualitas bukanlah hal yang bermakna lagi yang akan dijadikan tolok ukur oleh rakyat dalam menentukan pilihan.

Sederhananya persyaratan dan mudahnya proses rekrutmen calon seperti yang ada saat ini menjadikan lembaga legislatif sebagai ajang kompetisi politik yang tidak berkelas dan tidak berwibawa. Adu jotos, saling hujat dengan kata kata yang tidak senonoh yang terpublikasikan diberbagai media cetak dan elektronik sudah menjadi hal yang sangat lumrah terjadi. Begitu juga dengan berbagai kasus hukum yang melibatkan para pejabat publik tidak terkecuali wakil-wakil rakyat, baik dalam kasus korupsi, pelecehan seksual, kekerasan dan berbagai kasus hukum yang lain. Akhir dari semua proses dan kondisi ini akan melahirkan wakil-wakil rakyat yang tidak berkualitas yang berimbas kepada fungsi dan tugasnya yang tidak akan bisa berjalan secara baik. Maraknya pengangkatan staf ahli baik ditingkat komisi, fraksi, bahkan perorangan membuktikan bahwa anggota-anggota legislatif kita belum mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara mandiri karena berbagai keterbatasan yang dimilikinya.

Fungsi legislasi yang menjadi kewenangan utama dari lembaga legislatif hanya dijadikan sebagai ajang transaksi pasal-pasal berdasarkan pesanan dan keinginan dari kelompok dan pihak-pihak tertentu yang nilainya ditentukan dalam standar-standar mahar politik baik yang dilakukan secara perorangan maupun secara berjamaah.

Sangat ironis memang kalau kita melihat dari kacamata normal. Tapi kondisi ini dianggap sebagai hal yang normal dan wajar, karena konsep *nawaitu* sebagaimana saya kemukakan diawal tulisan ini memang sudah jauh melenceng dari apa yang seharusnya. Antara *das sain* dan *das sollen* terbentang jarak yang tidak mungkin digapai. Jarak yang semakin jauh dan jalan yang semakin berliku menjadi penghalang utama terwujudnya cita-cita mulia rakyat Indonesia. Politik hukum yang berdiri diatas instrumen hukum yang diproduksi oleh lembaga legislatif menjadi sangat diragukan kualitasnya mengingat mekanisme produksi dari elemen elemen penentu tercipta instrumen tersebut belum memenuhi standar yang ideal. Realita ini dapat di lihat dari maraknya *Judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap produk perundang-undangan semakin tinggi. Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi (MK), selama waktu 9 tahun terakhir (2003-2012) MK telah membatalkan 322 pengajuan undang-undang. Selama berdirinya MK, ada 460 UU yang di *judicial review*, MK mengabulkan 138 UU atau sekitar 27 % dari jumlah total pengajuan undang-undang yang dimohonkan untuk *judicial review*.

Fakta dan realita yang ada sebagaimana diuraikan diatas menjadi alarm bagi kita rayat Indonesia untuk melakukan pembenahan terhadap sistem yang ada. Marilah kita mencoba untuk mengedepankan hati nurani menyingkirkan semua ego sektoral dan primordial kelompok dan kepentingan, berangkat dari nilai dan rasa kebersamaan untuk bisa lebih berpikir jernih guna terwujudnya kemaslahatan umat. Berbagai permasalahan yang diuraikan diatas menurut penulis merupakan imbas dari sistem rekrutmen yang kurang baik, standar formal yang ada dalam aturan yang mengatur tentang pemilu dan partai politik terlalu gampang. Begitu juga berkaitan dengan pendidikan politik kepada masyarakat yang masih sangat kurang. Format utama yang harus dibenahi dalam hal rekrutmen pejabat publik adalah pelurusan *nawaitu* manusia sebagai bagian dari rakyat Indonesia yang dilakukan melalui pendidikan politik yang menjadi agenda nasional yang dilakukan secara kontinu. Kedua Pembenahan terhadap aturan formal tentang pemilu dan partai politik terutama berkaitan dengan pasal-pasal yang mengatur tentang kriteria dan syarat standar calon. Ketiga adalah penambahan elemen dalam sistem pemilu berupa pembentukan timsel khusus yang bersifat *ad hoc* yang berasal dari elemen masyarakat yang berkompeten disetiap tingkatan yang akan bertugas melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap semua kandidasi yang akan menjadi peserta pemilu baik yang berasal dari partai politik maupun dari calon perseorangan. Layak tidaknya kandidat untuk bisa berkompetensi diajang pemilu tergantung penilaian dari tim tersebut.

Melihat tujuan akhir pelaksanaan pemilu adalah memilih pejabat-pejabat publik yang akan mewakili kepentingan rakyat dalam pemerintahan, maka sudah selayaknya calon atau kandidat yang diusung haruslah terdiri dari orang-orang terbaik yang kita anggap mampu untuk mengemban amanah. Dalam pandangan Islam ada beberapa kriteria yang harus dimiliki oleh seorang

pemimpin. Dalam Al-Qur'an QS. Yusuf: 55, Allah SWT mengabadikan perkataan Yusuf as kepada Raja Mesir: "Yusuf berkata: 'Jadikanlah aku bendaharawan negara (Mesir); Sesungguhnya aku adalah orang yang pandai menjaga, lagi berpengetahuan.'" Dari ayat tersebut, kita mengetahui bahwa Yusuf as itu hafiizh (bisa menjaga) dan 'alim (pintar, pandai). Inilah dua sifat yang harus dimiliki oleh seseorang yang "bekerja untuk negara." Dua sifat tersebut adalah al-hifzh yang tidak lain berarti integritas, kredibilitas, moralitas, dan al-'ilm yang tidak lain merupakan sebetuk kapabilitas, kemampuan, dan kecakapan. Dari berbagai ayat alqur'an dan hadist yang mengatur tentang kriteria pemimpin maka para pakar mengkonkritkan syarat pemimpin dalam Islam adalah shidiq, amanah, fathonah dan tabliq. Empat kriteria kepemimpinan dalam Islam tersebut insyaallah akan mampu terealisasi apabila semua kekurangan tersebut dapat dibenahi. Namun kriteria di atas bukanlah standar baku yang menjadi harga mati untuk diterapkan, namun eksistensi nilai yang terkandung dibalik ayat tersebut merupakan suatu hal general yang bisa diterima oleh tatanan agama manapun.

#### IV. KESIMPULAN

Bongkar pasang sistem politik, sistem pemerintahan pasca kemerdekaan hingga saat ini dilakukan dalam rangka mencari fomulasi yang tepat dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun sampai saat ini kondisi ideal yang diharapkan belum bisa teraktualisasi, bahkan berbagai permasalahan bangsa semakin konflik, terutama berkaitan dengan kinerja pejabat publik di negeri ini. Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan kondisi yang pernah terjadi di Era sebelumnya. Menguatnya kedudukan dan kewenangan lembaga legislatif sering disalah gunakan. Proses legislasi sarat dengan kepentingan. Kondisi ini berimplikasi pada kualitas produk yang dihasilkan juga tidak berkualitas bahkan isi atau muatan pasal banyak yang dianggap bertentangan dengan konstitusi negara. Banyaknya produk perundang-undangan yang di *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi menjadi salah-satu wujud nyata kegagalan anggota-anggota legislatif dalam menghasilkan produk legislasi yang aspiratif. Perubahan sistem pengambilan keputusan dan kebijakan, mekanisme rekrutmen pejabat publik juga menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam menambah kerancuan dan kekacauan di lembaga legislatif. Kondisi ini bila tidak segera diantisipasi akan menjadi virus-virus yang terus menggerogoti pilar-pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai permasalahan yang diuraikan diatas merupakan imbas dari sistem rekrutmen yang kurang baik, standar formal yang ada dalam aturan tentang pemilu dan partai politik terlalu gampang, di tambah lagi dengan pendidikan politik masyarakat yang masih sangat kurang. Hal utama yang harus dibenahi adalah pelurusan *nawaitu* manusia sebagai bagian dari rakyat Indonesia yang dilakukan melalui pendidikan politik yang menjadi agenda nasional yang dilakukan secara kontinu. Kedua Pembinaan terhadap aturan formal tentang pemilu dan partai politik terutama berkaitan dengan pasal-pasal yang

mengatur tentang kriteria dan syarat standar calon. Ketiga adalah penambahan elemen dalam sistem pemilu berupa pembentukan timsel khusus yang bersifat *ad hoc* yang berasal dari elemen masyarakat yang berkompeten disetiap tingkatan yang akan bertugas melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap semua kandidasi yang akan menjadi peserta pemilu baik yang berasal dari partai politik maupun dari calon perseorangan. Layak tidaknya kandidat untuk bisa berkompetisi diajang pemilu tergantung penilaian dari tim tersebut.[]

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aidul Fitriadi Azhari, 2014, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bernad L Tanya, Yoan N Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing Yogyakarta.
- Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta.
- Edy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nasa Media, Malang, Indonesia
- Fadillah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ichlasul Amal, 2012, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, KonstitusinPress, Jakarta.
- Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia Publishing, Malang.
- Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Rana Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Miriam Budiarjo, 1980, *Partisipasi dan Partai Politik sebuah Bunga Rampai*, PT Gramedia, Jakarta.
- Miriam Budiharjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- Muchtar Kusuma Atmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung.
- Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012
- Otje Salman dan Eddy Damian, 1987, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung.
- Romli Atmasasmita, 2012, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Saldi Isra, 2013, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Grafindo Persada Indonesia, Jakarta.