

PENERAPAN PEMILIHAN PENDAHULUAN SEBAGAI UPAYA MENCIPTAKAN PELEMBAGAAN PARTAI POLITIK YANG DEMOKRATIS

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri Tulungagung

Jl. Major Sujadi Timur No.46 Tulungagung

E- mail : geloradika@gmail.com

ABSTRAK.

Partai politik di Indonesia terlihat kurang memiliki pola pencalonan calon presiden dan wakil presiden yang sistematis dan demokratis. Pengambilan keputusan cenderung terpaku pada kebijakan ketua umum partai politik. Hal ini menyebabkan calon yang diajukan oleh partai politik kerap tidak dikehendaki oleh konstituen. Beberapa partai politik mengatur hal tersebut dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga, tetapi ketentuan tersebut tidak bisa berjalan maksimal dikarenakan aturan *presidential threshold* memaksa partai berkoalisi dalam mencalonkan calon presiden dan wakil presiden. Permasalahan ini bisa diatasi dengan penerapan pemilihan pendahuluan sebagaimana yang telah dilakukan beberapa negara demokratis seperti Amerika Serikat dan Perancis. Tujuan penelitian ini adalah untuk memproyeksikan penerapan pemilihan pendahuluan di Indonesia sebagai upaya menciptakan pelembagaan partai politik yang demokratis. Dalam analisisnya, artikel ini menggunakan sumber data sekunder yang relevan untuk menjelaskan argumentasi utama terkait penerapan pemilihan pendahuluan di Indonesia. Selain itu artikel ini juga menggunakan studi komparasi dengan negara lain yaitu Amerika Serikat dan Perancis. Kesimpulan artikel ini adalah penerapan pemilihan pendahuluan perlu untuk dilakukan karena sejalan dengan tujuan regulasi yaitu sebagai upaya menciptakan pelembagaan partai politik yang demokratis dengan mekanisme pemilihan calon presiden dan wakil presiden yang langsung dipilih oleh pemilih.

Kata kunci: pelembagaan; partai politik; demokrasi; pemilihan pendahuluan

ABSTRACT.

Political parties in Indonesia appear to have a less systematic and democratic pattern of nominating candidates for president and vice president. The decision making seems fixated on the absolute authority of the party's general chairman that often results on the unmatched preference between the party and its constituents. Some political parties regulate this matter in the statutes/bylaws, but these provisions cannot run optimally due to the presidential threshold system which forces parties to form coalitions in nominating the president and vice president candidates. This problem can be overcome by applying preliminary elections as has been done by several democratic countries such as the United States and France. The purpose of this study is to projecting the application of preliminary elections in Indonesia as an effort to create the more institutionalized and democratic political parties. In analyzis, this article used relevant secondary data sources to explain the main arguments related to the application of preliminary elections in Indonesia. Furthermore, this article also used a comparative study with other countries, namely the United States and France. This article concludes that the application of preliminary elections needs to be done because it is in line with the objectives of the regulation, namely as an effort to create the institutionalized and democratic political parties, that is the mechanism for selecting presidential and vice presidential candidates who are directly elected by voters.

Key words: institutionalization; political party; democracy; primary election

PENDAHULUAN

Pasal 221 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mensyaratkan bahwa Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Peraturan tersebut hanya mengatur terkait persyaratan formal pencalonan calon presiden yang tercantum dalam undang-undang. Akan tetapi,

mekanisme yang digunakan oleh partai politik untuk mencalonkan calon presiden dan wakil presiden tidak dicantumkan, dalam artian mekanisme pencalonan diserahkan sepenuhnya kepada otoritas ataupun kewenangan partai politik.

Ketika tidak diatur dalam undang-undang, selayaknya pengaturan tersebut dicantumkan dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Partai Politik. Namun, prinsip tersebut tidak terlaksana. Hal itu bisa dibuktikan

dengan ketiadaan mekanisme pencalonan calon presiden dan wakil presiden yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik dalam AD/ART sejumlah partai politik. Bahkan dalam realitas politiknya, pencalonan dilakukan secara monosentris dimana peran ketua umum partai politik sangat vital. Terdapat kecenderungan bahwa siapapun yang kemudian hendak menjadi calon presiden ataupun calon wakil presiden haruslah menjadi ketua umum atau mempunyai relasi yang dekat dengan ketua umum partai politik.

Kondisi ini menciptakan situasi yang kompleks bagi perkembangan partai politik di Indonesia dalam upayanya untuk menciptakan pelembagaan partai politik yang demokratis. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sudah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ada beberapa indikator pelembagaan partai politik secara demokratis, yaitu:

1. Ideologi partai sebagai landasan platform, pemahaman sikap ideologis dan politik serta komitmen atas tujuan politik yang dicita-citakan;
2. Demokrasi internal yang dapat dilihat dalam implementasi peraturan dan prosedur, pengambilan keputusan, desentralisasi sumber daya dan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan, serta seleksi dan model kepemimpinan yang berjalan;
3. Sistem kaderisasi yang didalamnya juga menyangkut sistem rekrutmen dan keberadaan program kaderisasi yang jelas;
4. Kohesivitas internal, yang terkait dengan kemampuan atas penyelesaian konflik internal;
5. Hubungan dengan konstituen; dan Otonomi keuangan, di mana menyangkut kontinuitas dan pengelolaan sumber dana (Imansyah, 2012: 80).

Mengacu dari indikator di atas, demokrasi internal yang terkait dalam pengambilan keputusan merupakan salah satu hal vital untuk melihat apakah sebuah partai politik sudah terlembaga secara demokratis ataukah belum. Berkaitan dengan demokrasi internal pada partai politik di Indonesia, mekanisme pengambilan keputusan untuk memilih ketua umum telah

diwajibkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik, yaitu harus didasarkan pada AD/ART Partai Politik. Kewajiban tersebut tercantum pada Undang-Undang Partai Politik Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi "*Pergantian kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART.*" Namun, hal terkait dengan pengambilan keputusan strategis lainnya seperti pemilihan calon presiden dan wakil presiden justru tidak terdapat aturannya dalam Undang-Undang Partai Politik maupun Undang-Undang Pemilu. Mekanisme terkait dengan hal tersebut diserahkan secara penuh kepada internal partai politik.

Hal ini kemudian memunculkan potensi penurunan demokratisasi pemilihan calon presiden dan wakil presiden. Pemilihan yang diharapkan menggunakan mekanisme yang demokratis pada akhirnya terjebak kedalam pemilihan yang lebih didasarkan pada faktor-faktor di luar kualitas dan kapasitas seperti kedekatan, relasi, kekuatan finansial ataupun hal-hal lainnya yang tidak relevan dengan ideologi, visi-misi ataupun platform partai politik.

Salah satu solusi untuk mengatasi hal tersebut yang kemudian bisa diterapkan adalah dengan melakukan penerapan pemilihan pendahuluan (*primary election*) untuk memilih calon presiden dan wakil presiden. Konsep pemilihan pendahuluan sendiri dimaknai sebagai suatu sistem yang mana pemilih bisa memilih calon kandidat dari partai tersebut baik dalam pemilihan umum, lokal maupun tingkat nasional. Skema ini sudah diterapkan di sejumlah negara demokratis seperti Amerika Serikat, Denmark, Perancis, Finlandia, Yunani, Italia, Israel, Jepang, Norwegia, dan Inggris (Amoros, et.al., 2016: 21-35). Sistem ini terbukti berjalan sangat efektif, karena dengan sistem pemilihan pendahuluan akan membuka kesempatan bagi setiap orang untuk menjadi calon presiden meskipun tidak mempunyai relasi atau kedekatan dengan elite partai. Hal ini bisa ditunjukkan dengan munculnya Barack Obama yang merupakan warga negara biasa dari kelompok minoritas yang berhasil mengalahkan elite Partai Demokrat Hillary Clinton atau Donald Trump yang meskipun ditentang banyak elit Partai Republik namun tetap menjadi Calon Presiden karena dikehendaki oleh pemilih (Quader, 2011: 30-59). Oleh karena itu, Sistem ini mampu menciptakan

mekanisme pemilihan kandidat calon presiden yang sesuai dengan platform ideologi partai politik serta untuk memastikan bahwa kandidat tersebut benar-benar merupakan pilihan pemilih bukan semata-mata atas dasar kedekatan ataupun hal-hal lainnya yang diluar aspek non-teknis.

Penerapan pemilihan pendahuluan dalam proses pemilihan calon presiden mempunyai peluang untuk menciptakan pelembagaan partai politik yang demokratis sebagaimana yang dicita-citakan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Berdasarkan penjelasan tersebut, artikel ini hendak menjawab permasalahan terkait pemilihan pendahuluan, bagaimana relevansinya terhadap pelembagaan partai politik yang demokratis serta penerapannya dalam konstelasi politik nasional.

Penelitian terdahulu terkait dengan pemilihan pendahuluan lebih sering dikaji dalam konteks negara Amerika Serikat. Bahkan pemilihan pendahuluan biasanya hanya menjadi bagian kecil penelitian bukan merupakan topik utama. Hal ini bisa dilihat dari penelitian Polsby, Wildavsky, Schier, dan Hopkins (2012) yang berjudul *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*. Penelitian yang fokus mengkaji pemilihan pendahuluan dilakukan oleh Pablo Amoros, Socorro Puy, dan Ricardo Martínez (2016) dalam artikelnya yang berjudul *Closed Primaries Versus Top-Two Primaries*, yang mana dalam artikel tersebut dikaji variasi-variasi pemilihan pendahuluan mulai yang tertutup, semi tertutup dan terbuka. Sementara itu hingga saat ini belum ada penelitian yang secara khusus mengkajinya dalam konteks politik Indonesia dan mengkaitkannya dengan penguatan pelembagaan partai politik.

METODE

Penelitian dilakukan melalui pendekatan kualitatif dengan riset kepustakaan terkait masalah yang dikaji yaitu yang berkaitan dengan penerapan pemilihan pendahuluan sebagai upaya menciptakan pelembagaan partai politik yang demokratis. Penelitian kualitatif ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang

diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan mencari pustaka yang relevan, baik melalui perpustakaan maupun pusat data jurnal daring.

Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian; dan (b) bahan sekunder, berupa buku referensi dan jurnal yang terkait dengan tema penelitian dan menguraikan lebih lanjut bahan hukum primer dalam konteks teoretis dan implementasi yang relevan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan studi komparasi untuk melihat penerapan pemilihan pendahuluan di beberapa negara yaitu Amerika Serikat dan Perancis. Dalam melakukan penelitian, penulis mengumpulkan beberapa literatur terpercaya yang dapat memberikan informasi terkait pemilihan pendahuluan dan relevansinya terhadap pelembagaan partai politik yang demokratis. Data-data yang telah dikumpulkan akan diolah oleh peneliti yang kemudian dikelompokkan dalam beberapa bagian seperti: (1) pengaturan pelembagaan partai politik di Indonesia, (2) pemilihan pendahuluan di Amerika Serikat dan Perancis, (3) penerapan pemilihan pendahuluan di Indonesia. Langkah terakhir penulis melakukan analisis data secara deskriptif terhadap data kualitatif yang sudah dikelompokkan tersebut, dan kemudian diinterpretasikan dengan teori pelembagaan partai politik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Salah satu persoalan terkait dengan lemahnya pelembagaan partai politik adalah tidak adanya mekanisme yang baku berkaitan dengan proses pemilihan calon kandidat presiden. Padahal apabila mengacu terhadap sejumlah teori terkait dengan pelembagaan partai politik, mekanisme yang stabil merupakan salah satu syarat terciptanya pelembagaan partai politik yang demokratis. Hal itu sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Mainwaring (2016: 691-716):

“An institutionalized party system is one in which a stable set of parties interact regularly in stable ways. Actors develop expectations and behaviour based on the premise that the fundamental contours of party competition will prevail into the foreseeable future.”

“Institutionalized party systems limit the access of political outsiders to achieving executive power, provide greater intelligibility of the party system to voters, generate greater stability in policymaking.”

Terlihat dari apa yang disampaikan oleh Mainwaring, bahwa syarat terciptanya pelembagaan partai politik yang demokratis adalah adanya sebuah mekanisme yang stabil dalam pengambilan kebijakan serta adanya kaderisasi yang optimal sebagai upaya menjaga platform ideologi partai.

Hal ini disepakati pula oleh Huntington (1968 : 218) yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pelembagaan partai politik adalah proses pemantapan partai politik, baik dalam wujud perilaku yang terpola maupun dalam sikap atau budaya. Ia mengatakan, *“Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability.”* Huntington menegaskan bahwa dalam konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai yang ada, melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Suatu sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptabel, kalau ia mampu menyerap dan menyatukan semua

kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini, jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk membentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik (Romli, 2011: 200-201)

Merujuk pada pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme yang stabil serta pemilihan calon kandidat eksekutif yang didasarkan pada ideologi partai yang dikehendaki oleh pemilih partai merupakan syarat pelembagaan partai politik yang demokratis.

Apabila mengacu terhadap mekanisme pemilihan calon presiden dan wakil presiden di Indonesia, terlihat tidak ada mekanisme yang stabil. Hal itu disebabkan ketiadaan norma yang mengatur hal tersebut di dalam peraturan perundang-undangan baik undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden atau pun bahkan peraturan internal partai politik itu sendiri. Terkait dengan peraturan internal partai politik meskipun beberapa partai politik terlihat mencoba menormakan hal tersebut dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangganya, namun pengaturan tersebut masih belum jelas dan berpotensi dibuat fleksibel agar bisa disiasati.

Tabel 1. Mekanisme Pemilihan Calon Presiden dan Wakil Presiden pada Partai Politik Peserta Pemilu 2019

Nama Partai	Mekanisme
Partai Kebangkitan Bangsa	Tidak diatur secara spesifik dalam AD/ART
Partai Gerakan Indonesia Raya	Pasal 20 ayat (2) DPP Partai Gerindra memiliki wewenang: “Menetapkan dan mengajukan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dari Partai Gerindra atas persetujuan Ketua Dewan Pembina”
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Tidak diatur secara spesifik dalam AD/ART
Partai Golongan Karya	Pasal 21 ART 1) Dewan Pembina bertugas memberikan pengarah, petunjuk, pertimbangan, saran dan nasehat kepada DPP Partai Golkar, dan bersama-sama DPP Partai Golkar menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat strategis, baik internal maupun eksternal. 2) Kebijakan-kebijakan yang ber-sifat strategis sebagaimana dimaksud ayat (1), yaitu: a. Penetapan calon presiden dan wakil presiden republik Indonesia b. Penetapan pimpinan lembaga tinggi negara
Partai Nasdem	Pasal 19 ART Dewan Pimpinan Pusat memiliki wewenang: “Menjaring dan menetapkan nama-nama calon anggota DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia), calon Presiden dan Wakil Presiden”
Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Garuda)	Tidak diatur secara spesifik dalam AD/ART
Partai Berkarya	Tidak diatur secara spesifik dalam AD/ART

Partai Keadilan Sejahtera	Pasal 14 AD Majelis Syura' mempunyai wewenang: "Menetapkan bakal calon presiden dan/atau wakil presiden Republik Indonesia atas rekomendasi Dewan Pimpinan Tingkat Pusat"
Partai Perindo	Pasal 23 AD "Dewan Pimpinan Pusat berwenang mengusulkan kepada Majelis Persatuan Partai tentang nama-nama calon legislative, nama-nama calon presiden dan wakil presiden, nama-nama calon gubernur, nama-nama calon bupati/walikota berdasarkan masukan dari perangkat partai sesuai dengan tingkatannya"
Partai Persatuan Pembangunan	Pasal 19 AD Wewenang Pengurus Harian DPP adalah: "Menetapkan pencalonan pejabat publik di tingkat pusat yang mekanismenya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Harian DPP PPP"
Partai Solidaritas Indonesia	Pasal 13 ART Wewenang Dewan Pembina "Memilih, menetapkan, menolak, merekomendasikan calon anggota legislatif, calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur dan calon bupati/walikota"
Partai Amanat Nasional	Pasal 70 ART "Penentuan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diajukan partai dalam pemilihan presiden/wakil presiden ditetapkan dalam Rakernas berdasarkan hasil konvensi"
Partai Hati Nurani Rakyat	Pasal 32 AD Dewan Pimpinan Pusat mempunyai wewenang: "Mempertimbangkan, memutuskan dan menetapkan calon presiden/wakil presiden"
Partai Demokrat	Pasal 20 AD Majelis Tinggi Partai berwenang mengambil keputusan-keputusan strategis tentang: a. calon Presiden dan Wakil Presiden; b. calon Pimpinan DPR RI dan Pimpinan MPR RI; c. calon Partai-Partai Anggota Koalisi; d. calon-calon Anggota Legislatif Pusat; e. calon-calon Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pemilihan Kepala Daerah
Partai Bulan Bintang	Pasal 7 AD Majelis Syura berwenang dan berfungsi: "Memberikan saran dan pertimbangan kepada Dewan Pimpinan Pusat terkait dengan: 1. Penentuan mitra politik/koalisi dengan partai politik lain 2. Penentuan calon presiden dan calon wakil presiden republik Indonesia dengan memperhatikan popularitas, elektabilitas, dan akseptabilitas. 3. Penentuan kader partai yang masuk ke jajaran eksekutif"
Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Pasal 62 1. PKPI wajib berpartisipasi dalam pencalonan Presiden-Wakil Presiden melalui Pemilihan Umum 2. Proses dan tata cara keikutsertaan PKPI dalam pencalonan Presiden-Wakil Presiden dilaksanakan berdasarkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, dan disesuaikan dengan peraturan perundangan, serta lebih lanjut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Partai.

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat dari tabel 1 bahwa mekanisme terkait dengan pencalonan calon presiden tidak ada skema yang jelas dan tegas. Sebagai contoh, pada AD/ART Partai Amanat Nasional yang mana mewajibkan adanya konvensi dalam pencalonan, akan tetapi dalam realitasnya mekanisme konvensi tidak pernah digunakan karena proporsi suara Partai Amanat Nasional tidak pernah

mencapai ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*), sehingga mereka tidak mempunyai kewenangan untuk mencalonkan sendiri calon presiden ataupun wakil presiden. Skema konvensi juga pernah digunakan oleh Partai Demokrat pada tahun 2014, akan tetapi karena persoalan yang sama calon presiden hasil konvensi tidak diajukan sebagai calon presiden.

Sementara itu sejumlah partai lain memilih menyerahkan kewenangan tersebut kepada Dewan Pimpinan Pusat, Dewan Pertimbangan ataupun Majelis Tinggi Partai. Dan terdapat pula sejumlah partai politik yang memilih untuk tidak mengaturnya didalam AD/ART serta menyerahkannya kepada kebijakan mutlak ketua umum.

Ketiadaan norma yang mengatur terkait dengan mekanisme standar dalam pencalonan calon presiden ataupun wakil presiden membuat calon yang diajukan kerap kali tidak dikehendaki oleh pemilih (*voters*). Hal itu bisa dilihat dengan survei yang dilakukan oleh Kompas terkait dengan pilihan pemilih partai terhadap calon presiden pada Pemilu 2019:

Tabel 2. Konfigurasi Partai Politik dan Pemilih Pada Pemilu 2019

Partai Politik	Pengusung	Dukungan Jokowi	Dukungan Prabowo
Gerindra	Prabowo	6,2%	92,4%
PKS	Prabowo	12,4%	85,4%
Demokrat	Prabowo	31,5%	66,3%
PAN	Prabowo	35,1%	63,2%
PDI-P	Jokowi	95%	3%
Nasdem	Jokowi	80,8%	15,4%
PKB	Jokowi	65,4%	30,1%
PPP	Jokowi	66,7%	27,8%
Golkar	Jokowi	55,1%	41,7%

Keterangan: Survei oleh Kompas digelar pada 22 Februari-5 Maret 2019 dengan melibatkan 2.000 responden yang dipilih secara acak menggunakan metode pencuplikan sistematis bertingkat di 34 provinsi Indonesia. *Margin of error* survei ini plus-minus 2,2 persen dengan tingkat kepercayaan 95%.

Dari data di Tabel 2, suara dukungan terhadap pasangan calon yang diusung partai tidak mendapat suara signifikan, meskipun secara prosentase jumlahnya lebih besar daripada rival akan tetapi hal itu lebih disebabkan karena proses kampanye yang intensif sehingga secara perlahan partai politik mengidentifikasi dirinya dengan kandidat. Apabila survei dilaksanakan sebelum partai secara resmi mengusung kandidat kemungkinan hasil yang diperoleh akan berbeda. Sebagai contoh adalah Partai Golkar, meskipun merupakan salah satu partai yang paling awal memberikan dukungannya kepada Joko Widodo, namun justru terdapat 41,7% suara pemilih yang

menjatuhkan pilihannya kepada Prabowo. Secara kalkulasi hanya dua partai yang mempunyai soliditas tinggi yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Gerindra.

Oleh karena itulah terkait dengan mekanisme pencalonan calon presiden dan wakil presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih menyimpan sejumlah persoalan, selain tidak adanya mekanisme yang jelas dalam AD/ART, daftar pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik kerap kali tidak sesuai dengan yang dikehendaki oleh pemilih (*voters*).

Pemilihan pendahuluan merupakan konsep pemilihan calon presiden dan wakil presiden merupakan solusi atas permasalahan ini. Penerapan pemilihan pendahuluan bisa dilakukan dengan mencantumkan kewajiban tersebut dalam Undang-Undang tentang Pemilu, sehingga partai politik diharuskan mencalonkan calon presiden dan wakil presiden sesuai dengan hati nurani pemilihnya.

Terkait dengan pemilihan pendahuluan, konsep ini sudah diterapkan disejumlah negara dengan model yang berbeda-beda. Bagian berikut ini akan coba mengupas penerapan sistem pemilihan pendahuluan di sejumlah negara demokratis yang telah terlebih dahulu menggunakan pemilihan pendahuluan dalam memilih calon presiden dan/atau wakil presiden yang diusung partai politik.

Pemilihan Pendahuluan Di Negara Lain

Terkait dengan negara yang sudah menerapkan pemilihan pendahuluan sebagai mekanisme untuk memilih calon presiden dan/atau wakil presiden-nya ada beberapa negara yang penulis gunakan untuk studi komparasi yaitu Amerika Serikat dan Perancis. Pemilihan kedua negara tersebut selain didasarkan pada aspek bahwa keduanya menganut sistem yang demokratis dan mewakili dua sistem hukum yang berbeda yaitu sistem hukum *anglo saxon (common law)* dan sistem hukum eropa kontinental (*civil law*).

Pemilihan Pendahuluan Di Amerika Serikat

Sejarah pemilihan pendahuluan dalam demokrasi Amerika Serikat sudah berlangsung sejak tahun 1831 dengan bentuk konvensi yang mana setiap distrik mempunyai kesempatan yang sama untuk memilih calon yang akan diusung oleh Partai Politik yang akan berkontestasi dalam Pemilu (Coleman, et.al., 2015:11). Pada

tahun 1901, negara bagian Florida untuk pertama kalinya melaksanakan pemilihan pendahuluan dengan pemilih diberikan kesempatan secara langsung untuk menentukan pilihannya.

Sistem pemilihan pendahuluan di Amerika Serikat mempunyai karakter yang bervariasi. Berbeda dengan di negara-negara Eropa yang mana pemilih dalam pemilihan pendahuluan secara otomatis masuk kedalam daftar pemilih, dalam sistem pemilu di Amerika Serikat pemilih dalam pemilihan pendahuluan harus secara pro aktif melakukan registrasi terlebih dahulu. Di banyak negara bagian seperti California, pemilih mempunyai pilihan untuk mendaftar menjadi salah satu pendukung partai politik. Di negara bagian yang lain, seperti Virginia, pemilih tidak punya pilihan dan harus secara langsung mengidentifikasi pilihannya dari awal secara langsung (Republik, Independen, Demokrat) kepada KPU untuk memilih dalam pemilihan pendahuluan (Lloyd, 2013 : 21-32).

Di Amerika Serikat, pemilihan pendahuluan dapat dikategorikan menjadi tiga macam, yaitu pemilihan yang bersifat terbuka, tertutup, dan semi tertutup. Hal itu ditegaskan Lindsay Lloyd (2013: 21-32):

“Primary rules are typically guided by the state political parties. Some primaries are ‘open’, meaning that any eligible voter may cast a ballot, regardless of affiliation. In other states, primaries are ‘closed’, meaning only voters who have declared an allegiance to one of the parties may cast a ballot in the primary for that party’s candidates. (However, in some states, a voter can change his or her party affiliation at any time, including at the polling place) And still others are ‘semi-closed’, allowing their own party members and unaffiliated voters to participate (but not voters who are affiliated with other parties). There are typically separate ballots for each party, meaning that voters must identify their partisan affiliation to election workers, either by indicating a party preference on their voter registration or by verbally requesting a Republican or Democratic ballot”.

Meskipun sistem pemilihan pendahuluan di Amerika Serikat mempunyai karakteristik yang berbeda-beda, semuanya mempunyai tujuan yang sama yaitu bagaimana memilih kandidat yang diinginkan oleh pemilih melalui

mekanisme yang telah ditentukan oleh partai politik di sejumlah negara bagian. Mekanisme tersebut terbukti kerap kali melahirkan tokoh yang justru berasal dari luar partai namun mempunyai ideologi yang sejalan dengan partai politik.

Tabel 3. Pemilihan Pendahuluan di Amerika Serikat

Tahun	Partai	Kandidat	Jabatan Ketika Mencalonkan
2000	Demokrat	Al-Gore	Wakil Presiden
	Republik	George Bush	Gubernur Texas
2004	Demokrat	John Kerry	Senator Massachusetts
	Republik	George Bush	Presiden
2008	Demokrat	Barrack Obama	Senator Illinois
	Republik	John McCain	Senator Arizona
2012	Demokrat	Barrack Obama	Presiden
	Republik	Mitt Romney	Mantan Gubernur Massachusetts
2016	Demokrat	Hillary Clinton	Senator New York
	Republik	Donald Trump	Pengusaha

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Apabila merujuk pada tabel 3, terlihat bahwa konfigurasi kandidat yang terpilih dalam pemilihan pendahuluan mempunyai latar belakang yang beragam. Sebagai contoh, terpilihnya Barrack Obama sebagai kandidat calon presiden dari Partai Demokrat pada tahun 2008 yang mengalahkan Hillary Clinton. Terpilihnya Obama yang berasal dari kelompok minoritas serta tuduhan bahwa termasuk dalam kelompok ekstremis. Akan tetapi, dia terbukti mampu mengalahkan istri mantan Presiden Bill Clinton, Hillary Clinton yang berasal dari kelompok elit Partai Demokrat dalam pemilihan pendahuluan.

Fakta sederhana di atas membuktikan bahwa popularitas serta kedekatan tidak menjadi indikator utama dalam proses pemilihan calon presiden yang dilakukan melalui mekanisme pemilihan pendahuluan. Selain itu, kasus terbaru adalah terpilihnya Donald Trump dalam konvensi Partai Republik menyingkirkan kandidat-kandidat yang cukup mempunyai nama di Partai Republik seperti Jeb Bush (Gubernur

Florida), Marco Rubio (Senator Florida), Chris Christie (Gubernur New Jersey), John Kasich (Gubernur Ohio) hingga Ted Cruz (Senator Texas) (Kolodny, 2016: 487-492). Hal tersebut membuktikan sistem pemilihan pendahuluan dapat meminimalisir calon terpilih bukan karena semata-mata faktor jabatan, kedekatan ataupun kekuatan finansial.

Pemilihan Pendahuluan Di Perancis

Berbeda dengan di Amerika Serikat yang pelaksanaan pemilihan pendahuluan dilakukan dalam satu tahap pada setiap negara bagian dengan model yang berbeda-beda, di Perancis pelaksanaan pemilihan pendahuluan dilakukan sebagaimana pemilu nasional yaitu dengan dua tahap yaitu apabila belum ada yang mencapai angka 50% maka akan dilakukan pemilihan kedua dengan dua calon yang terkuat.

Di Perancis proses pemilihan pendahuluan terdapat aturan yang bersifat mengikat, sebagai contoh ini adalah aturan dalam pemilihan pendahuluan pada tahun 2012 (Luca dan Venturino, 2017: 43-56).

1. Pelaksanaan Pemilu dilakukan dengan dua putaran dan pertarungan usai apabila terdapat satu kandidat yang memperoleh suara lebih dari 50% .
2. Peserta merupakan semua warga negara Perancis
3. Terdaftar dalam daftar pemilih tetap sebelum 31 Desember 2010
4. Diakui sebagai pemilih jika telah berusia 18 tahun pada saat pelaksanaan pemilihan presiden tahun 2012, atau diperbolehkan jika diakui sebagai anggota Partai
5. Khusus orang asing bisa berpartisipasi jika diakui sebagai anggota Partai

6. Kontribusi yang dikeluarkan adalah 1 Euro
7. Harus menandatangani dokumen dukungan untuk nilai-nilai kebebasan, kesetaraan, persaudaraan, kepercayaan, keadilan, solidaritas, dan kemajuan
8. Kandidat pemilihan pendahuluan harus di usung dari 5% kelompok Socialist MPs (17 dukungan), 5% dari anggota the National Council (16 dukungan), 5% dari DPRD (the regional councillors) (100 dukungan) dari paling sedikit 10 departemen dan 4 (empat) wilayah, atau 5% walikota sosialis dengan lebih dari 10,000 penduduk (16 dukungan) dari paling sedikit 4 (empat) wilayah.

Akan tetapi, satu hal yang kemudian menjadi persoalan dalam pelaksanaan pemilihan pendahuluan di Perancis adalah calon yang kalah dalam pemilihan pendahuluan mempunyai kecenderungan untuk tidak mendukung calon yang memenangkan pemilihan (Luca dan Venturino, 2017: 43-56). Hal itu tidak terdapat di Amerika Serikat, meskipun setelah menjalani kompetisi yang melelahkan, kandidat yang kalah dalam pemilihan pendahuluan biasanya akan memberikan dukungannya terhadap kandidat yang memenangkan pemilihan pendahuluan.

Pencalonan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia

Pemilihan pendahuluan tidak berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan tradisi berpolitik di Indonesia yang masih mengedepankan oligarki politik. Partai Politik mempunyai kecenderungan untuk dikuasai elite, sehingga proses kaderisasi kerap kali berjalan tidak maksimal. Sebagaimana yang terlihat pada konfigurasi calon yang diusung partai politik peserta pemilu 2019 yang lolos *parliamentary threshold* berikut ini.

Tabel 4. Konfigurasi Calon yang diusung Partai Politik Peserta Pemilu 2019 yang Lolos PT

Nama Partai Politik	Ketua Umum	Periode	Pemilu	Calon yang diusung
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Megawati Soekarnoputri	1999-2024	1999	Megawati
			2004	Megawati-Hasyim Muzadi
			2009	Megawati-Prabowo
			2014	Joko Widodo-Jusuf Kalla
			2019	Joko Widodo-Ma'ruf Amin
Partai Golongan Karya	Akbar Tanjung	1998-2004	1999	Gus Dur
			2004	Wiranto-Sholahudin Wahid
			2009	Jusuf Kalla-Wiranto
			2014	Prabowo-Hatta Rajasa
			2019	Joko Widodo-Ma'ruf Amin

Partai Kebangkitan Bangsa	Matori Abdul Djalil	1998-2001	1999	Gus Dur
	Alwi Shihab	2002-2005	2004	-
	Muhaimin Iskandar	2005-2024	2009	SBY-Boediono
Partai Persatuan Pembangunan	Hamzah Haz	1998-2007	2014	Joko Widodo-Jusuf Kalla
			2019	Joko Widodo-Ma'ruf Amin
			1999	Gus Dur
	Suryadharma Ali	2007-2014	2004	Hamzah Haz-Agum Gumelar
			2009	SBY-Boediono
	Romahurmuziy	2014-2019	2014	Prabowo-Hatta Rajasa
Partai Amanat Nasional	Amin Rais	1998-2004	1999	Gus Dur
	Soetrisno Bachir	2005-2010	2004	Amin Rais-Siswono
	Hatta Rajasa	2010-2015	2009	SBY-Boediono
2014			Prabowo-Hatta Rajasa	
Partai NasDem	Zulkifli Hasan	2015-2020	2019	Joko Widodo-Ma'ruf Amin
	Patrice Rio Capella	2011-2013	-	-
	Surya Paloh	2013-sekarang	2014	Jokowi-Jusuf Kalla
Partai Gerindra	Suhardi	2008-2014	2019	Jokowi-Ma'ruf Amin
			2009	Megawati-Prabowo
	Prabowo	2014-sekarang	2014	Prabowo-Hatta Rajasa
Partai Demokrat	Subur Budhisantoso	2001-2005	2019	Prabowo-Sandiaga Uno
			2004	SBY-Jusuf Kalla
	Hadi Utomo	2005-2010	2009	SBY-Boediono
	Anas Urbaningrum	2010-2013	-	-
	Susilo Bambang Yudhoyono	2013-2020	2014	-
Partai Keadilan Sejahtera	Yudhoyono		2019	Prabowo-Sandiaga Uni
	Didin Hafidhudin	1998-1999	1999	Gus Dur
	Nurmahmudi Ismail	1999-2000		
	Hidayat Nur Wahid	2000-2004	2004	Amin Rais-Siswono
	Tifatul Sembiring	2004-2009	2009	Yudhohusodo
	Luthfi Hasan Ishaq	2009-2013	-	SBY-JK
	Anis Matta	2013-2016	2014	-
Sohibul Iman	2015-2020	2014	Prabowo-Hatta Rajasa	
		2019	Prabowo-Sandiaga Uno	

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Terlihat apabila melihat tabel 4, oligarki politik nampak terjadi di sejumlah partai politik, seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang sejak berdirinya pada tahun 1999 hingga saat ini masih dipimpin oleh Megawati Soekarnoputri atau Partai Kebangkitan Bangsa yang sejak 2005 tidak terjadi pergantian pimpinan masih dipimpin oleh Muhaimin Iskandar. Status kepemilikan atau oligarki politik juga nampak terlihat di Partai Demokrat (Susilo Bambang Yudhoyono), Partai Gerindra (Prabowo Subianto) ataupun Partai NasDem (Surya Paloh). Di luar Partai Politik yang saat ini mendapatkan kursi di parlemen, terdapat

pula yang cenderung dikuasai oleh satu dua orang yaitu Partai Berkarya (Tommy Soeharto), Partai Perindo (Harry Tanoesodibjo) dan Partai Bulan Bintang (Yusril Ihza Mahendra).

Oligarki politik itulah yang kemudian membuat mekanisme pemilihan kandidat cenderung lebih mengedepankan jabatan, kedekatan ataupun materi. Sebagai contoh, PDI-P mencalonkan Ketua Umumnya Megawati sebagai calon presiden sebanyak 3 (tiga) kali. Hal itu juga terjadi pada Prabowo Subianto yang dicalonkan oleh Partai Gerindra sebanyak 3 (tiga) kali. Sementara itu beberapa Ketua Umum juga mencalonkan dirinya sendiri sebagai capres atau

cawapres, seperti Jusuf Kalla (Partai Golkar), Wiranto (Partai Hanura) hingga Hatta Rajasa (Partai Amanat Nasional). Pola seperti ini tidak akan terjadi apabila pemilihan pendahuluan diterapkan sebagai kewajiban yang tercantum dalam norma di undang-undang.

Penerapan pemilihan pendahuluan perlu untuk dilakukan sebagai upaya menciptakan pelembagaan partai politik yang demokratis, selain itu sebagai solusi alternatif untuk memastikan bahwa sosok yang akan dipilih oleh partai politik untuk diusung sebagai calon presiden ataupun wakil presiden benar-benar sesuai dengan kehendak pilihan masyarakat. Akan tetapi sistem ini memang sulit diterapkan apabila aturan *presidential threshold* masih digunakan sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden. Hal itu disebabkan dengan adanya *presidential threshold* maka partai politik dipaksa untuk melakukan kompromi dan tawar menawar dengan partai politik lainnya untuk mengusung calon presiden.

Pengaturan *presidential threshold* sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tepatnya di Pasal 222. Pasal 222 menyatakan bahwa “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya” (Diniyanto, 2019: 84).

Tindakan kompromi yang dilakukan oleh partai politik lebih didasarkan pada kesamaan kepentingan bukan atas dasar ideologi maupun platform partai. Hal itu bisa dilihat dalam koalisi partai politik di Indonesia pada Pemilu 2019 dimana Partai Keadilan Sejahtera (Ideologi Islam) berkoalisi dengan Partai Gerindra (Nasionalis) dan Partai Demokrat (Nasionalis) dipihak yang lain pun serupa namun tak sama, PDI-P (Nasionalis) juga berkoalisi dengan Partai Bulan Bintang (Islam). Oleh karena itulah salah satu hal yang pertama kali harus dilakukan sebagai upaya penerapan pemilihan pendahuluan (*primary election*) adalah penghapusan sistem *presidential threshold* sebagai persyaratan pencalonan calon presiden dan wakil presiden.

Dengan dibukanya kesempatan sebesar-besarnya bagi partai politik untuk mencalonkan

calon presiden-wakil presiden tanpa dibatasi oleh ambang batas pencalonan maka proses pemilihan pendahuluan (*primary election*) juga bisa dilakukan. Skema ini secara tidak langsung akan membuka kesempatan bagi sosok-sosok yang berintegritas dan berkualitas untuk tampil di panggung politik nasional meskipun sosok tersebut tidak terafiliasi dengan partai politik ataupun tidak mempunyai kedekatan personal dengan ketua umum partai politik tertentu.

SIMPULAN

Pemilihan pendahuluan merupakan salah satu alternatif yang bisa digunakan sebagai upaya untuk memperkuat pelembagaan partai politik yang salah satu indikatornya menurut Mainwaring adalah terciptanya sebuah mekanisme yang stabil dalam pengambilan kebijakan serta adanya kaderisasi yang optimal sebagai upaya menjaga platform ideologi partai. Salah satu persoalan yang terdapat dalam partai politik di Indonesia adalah pengambilan kebijakan terkait pencalonan calon presiden dan wakil presiden yang tidak terdapat mekanisme yang jelas baik dalam undang-undang ataupun AD/ART partai politik. Hal itu menyebabkan pola pencalonan capres dan cawapres tersentralisasi pada sosok ketua umum partai politik tersebut.

Penerapan pemilihan pendahuluan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu akan membuat partai politik dipaksa harus menyerahkan mekanisme tersebut kepada keadailatan konstituen, sehingga pola-pola pencalonan yang berdasarkan kedekatan, jabatan atau materi akan hilang secara perlahan. Akan tetapi sistem ini hanya bisa berjalan secara optimal apabila sistem *presidential threshold* dihapuskan, karena apabila sistem tersebut masih diterapkan maka partai politik tetap akan dipaksa untuk berkompromi dengan partai politik lain meskipun pada dasarnya mempunyai ideologi ataupun platform yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Amorós, P., Puy, M.S. & Martínez, R. (2016). Closed primaries versus top-two primaries. *Public Choice; Dordrecht*, 167,1-2.
- Calcagno, P.T & Westley, C. (2008). An institutional analysis of voter turnout: the role of primary type and the expressive

- and instrumental voting hypotheses. *Constitutional Political Economy*, 19, (2), 94-110.
- Coleman, K.J., Cantor, J.E. & Neale, T.H. (2001). *Presidential Elections in the United States: A Primer*. New York: Novinka Books.
- Diniyanto, A. (2019). Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16, (2), 84.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Imansyah, T. (2012). Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik, *Jurnal Rechtsvinding*, 1, (3), 80.
- Kolodny, R. (2016). The Presidential Nominating Process, Campaign Money, and Popular Love, *Society*, 53, (5), 487-492.
- Kompas. (2019). Konfigurasi Partai Politik dan Pemilih Pada Pemilu 2019. Jakarta: Kompas.
- Lloyd, L.(2013). The US primary system: could it work in Europe?, *European View*, 12, (1), 21-32.
- Luca, M.D. & Venturino, F. (2017). The effects of primaries on electoral performance: France and Italy in comparative perspective, *French Politics*, 15, (1), 43-56.
- Mainwaring, S. (2016). Party System Institutionalization, Party Collapse and Party Building, *Government and Opposition*, 51, (4), 691-716.
- Polsby, N., Wildavsky, A., Schier, S.E. & Hopkins, D.A. (2012). *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*". Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Quader, M.S. (2011). Perception of Leadership Styles and Trust Across Cultures and Gender: A Comparative Study on Barack Obama and Hillary Clinton, *South Asian Journal of Management*, 18, (2), 30-59.
- Romli, L.(2011). Reformasi Partai Politik Dan Sistem Kepartaian Di Indonesia, *Politica*, 2, (2), 200-201.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum