



Hanns
Seidel
Foundation



PROSIDING

KONFERENSI NASIONAL
HUKUM TATA NEGARA KE

5

“ Tantangan Menjaga Daulat Rakyat
dalam Pemilihan Umum ”

Reviewer :

Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M.

Khairul Fahmi, S.H., M.H.

Charles Simabura, S.H., M.H.

Editor :

Ari Wirya Dinata, S.H., M.H.

Sumitra Abdi Negara, S.H.

Proceeding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-5 : Tantangan Menjaga
Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum

-Ed.1.-Cet. 1.-Padang : PUSaKO, 2018.

xiii, 2133 hlm., 29,7 cm

Bibliografi : Ada di setiap makalah

ISBN

1. Pemilihan Umum

Hak cipta 2018, pada PUSaKO

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

Cetakan ke-1, Desember 2018

Hak Penerbitan pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas
Andalas

Desain cover oleh alfariz.maulana@gmail.com

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

Kantor :

Lantai II GB Dekanat, Kampus Lima Manis, Unand.

Telp./Fax. (0751) 775692

Email : sekretariat@pusako.or.id

Web : www.pusako.or.id

Kata Pengantar

Pemilihan Umum merupakan salah satu bagian inti berdemokrasi. Sebagai sumber legal agar individu atau sekelompok orang memiliki kekuasaan yang sah, maka Pemilu harus diselenggarakan sesuai asas-asas konstitusional penyelenggaraannya. Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 menghendaki Pemilu diselenggarakan secara: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil).

Tantangan mewujudkan asas penyelenggaraan Pemilu dari waktu ke waktu kian berat. 2019 akan menjadi tahun penyelenggaraan Pemilu yang memiliki tantangan berbeda. Selain diwarnai dominasi media elektronik yang telah menjadi tantangan baru dalam kampanye Pemilu, penyelenggara juga harus mempersiapkan diri mewujudkan Pemilu serentak nasional pertama kali.

Sebagaimana dikemukakan A. Wall [Timothy D. Sisk, 2017, *Elections, Electoral Systems and Party Systems*, IDEA, Stockholm, hlm. 3] persiapan itu mesti teliti dan detail dalam tiga periode proses Pemilu: masa persiapan Pemilu (pre-electoral period), masa Pemilu (electoral period), dan setelah penyelenggaraan Pemilu (post-electoral period). Harus diakui bahwa Pemilu 2019 sangat “panas”. Bahkan pada masa persiapan Pemilu sekalipun terjadi keributan yang sangat tinggi. Tidak hanya ribut soal metode verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU yang janggal, keributan semakin menjadi-jadi ketika beberapa partai yang dinyatakan tidak layak dan tidak lolos verifikasi ternyata “diloloskan” Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Tentu saja perdebatan kian luas apabila ditarik pada isu-isu penting lainnya, misalnya soal ambang batas pencalonan presiden (*presidential candidacy threshold*), ambang batas masuk parlemen (*parliamentary threshold*), pelanggaran kampanye, dana kampanye, dan “kebisingan kampanye” negatif dan bernuansa suku, agama, ras, dan antar-golongan (SARA) serta berbagai hal lainnya. Sebab tantangan yang beragam itulah, penting kemudian dibahas dan “dibedah” permasalahan penyelenggaraan Pemilu dalam forum yang pantas untuk mempersiapkan diri dalam menyambut Pemilu 2019.

Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-5 dianggap forum yang patut memperbincangkan segala hal berkaitan dengan diskursus kepemiluan menjelang 2019 yang akan datang. Setidaknya terdapat 4 (empat) tema utama yang diperbincangkan, yaitu: *pertama*, Politik Hukum Regulasi Pemilu yang memperbincangkan sub-tema mengenai: Pilihan Sistem Pemilu; Syarat dan Verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; Ambang Batas Parlemen (*Electoral Threshold*); dan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Pemilu Serentak. *Kedua*, Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu yang membahas sub-tema: Dampak Politik Uang terhadap Demokrasi; Strategi Pencegahan Politik Uang; dan Mekanisme Penanganan Politik Uang.

Pada tema *ketiga*, Penataan Kewenangan dan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu, dibahas sub-tema: Penataan Struktur dan Kewenangan KPU, Bawaslu dan DKPP; dan Penataan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Lembaga Negara Lainnya. Sedangkan pada tema *keempat* mengenai Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu, dibahas sub-tema: Kewenangan Pengawasan dan

Penyelesaian Sengketa Proses oleh Bawaslu; Upaya Hukum terhadap Putusan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu; dan Problematika Peradilan Cepat (*Speedy Trial*) dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi.

Keempat tema tersebut pada dasarnya merupakan bagian penting dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara yang prosesnya mesti tergambar dalam penyelenggaraan Pemilu yang baik. Berbagai gagasan menarik dikemukakan dalam KNHTN ke-5 yang mencoba membahas bagaimana kedaulatan rakyat dapat diwujudkan dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Tulisan-tulisan penting mengenai tema tersebut digagas para akademisi, pegiat Pemilu, dan penyelenggara Pemilu itu sendiri digabungkan dalam prosiding ini. Sebaran pemikiran selama konferensi yang berbentuk notulensi juga dimaktubkan dalam prosiding ini dengan harapan agar gagasan-gagasan tersebut dapat dibaca luas oleh berbagai pihak.

Semoga prosiding ini dapat betul-betul bermanfaat dan menjadi kontribusi penting bagi proses penyelenggaraan Pemilu yang lebih baik di masa depan. Ucapan terimakasih patut pula disampaikan pada Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Bawaslu Republik Indonesia, Tahir Foundation, Hanns Seidel Foundation (HSF), the International Foundation for Electoral Systems (IFES), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), dan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar yang telah membantu agar konferensi ini berjalan lancar.

Padang, Desember 2018
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas

Feri Amsari, S.H.,M.H.,LL.M
Direktur

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
HASIL KONFERENSI	v
DAFTAR ISI	xxi
ACARA PEMBUKAAN	
Notulensi Acara Pembukaan	1
SEMINAR	
Bahan Presentasi Narasumber	
1. Patronase dan Oligarki Politik Menggerus Kedaulatan Rakyat <i>Prof. Dr. Syamsuddin Haris, M. Si.</i>	14
2. Politik Hukum Pemilu dan Masa Depan Demokrasi Indonesia : <i>Duitokrasi Kills Indonesia's Democracy</i> <i>Prof. Denny Indrayana</i>	34
3. Politik Hukum Regulasi Pemilu <i>H. Arsul Sani, S.H., M. Si, Pr. M.</i>	54
Notulensi Seminar Nasional	63
PARALLEL GROUP DISCUSSION (PGD)	
Bahan Presentasi Pembicara	
PGD I : Politik Hukum Regulasi Pemilu	
1. <i>How the Sovereign Speaks Electoral Law and Political Choices from A Comparative Perspective</i> <i>Dr. Sascha Hardt, LL.M.</i>	85
2. Pemilu dan Neo-Otoritarianisme <i>Dr. Herlambang P. Wiratraman</i>	98
PGD II : Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu	
1. Beberapa Catatan tentang <i>Vote Buying</i> dan <i>Candidacy Buying</i> dalam Pemilu Indonesia <i>Prof. Topo Santoso, S.H., M.H., PhD.</i>	111
2. Politik Uang di Indonesia <i>Dr. Mada Sukmajati</i>	162
3. <i>Regulating Money in Electoral Politics (An International Perspective)</i> <i>Prof. Graeme Orr</i>	180
4. Pencegahan dan Penanganan Politik Uang dalam Pemilu <i>Abhan, S.H.</i>	200

14. Seleksi Bakal Caleg Secara Demokratis: Sebuah Mekanisme Pengejawantahan Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilu
Jamaludin Ghafur 582

15. Menakar *Presidential Threshold* Sebagai Kebijakan Hukum Terbuka
Januari Sihotang 602

16. Penyederhanaan Partai Politik Melalui *Parliamentary Threshold*: Pemeriksaan Sistematis terhadap Kedaulatan Rakyat
Jerry Indrawan 615

17. Memperketat Pendirian Dan Mengevaluasi Keberadaan Partai Politik
Jimmy Z. Usfunan 631

18. Upaya Penyederhanaan Multipartai Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945
Mahesa Rannie 647

19. Mengembalikan Kedaulatan Partai Politik Melalui Perubahan Sistem Pemilu
Maulana Mukhlis dan M. Iwan Satriawan 664

20. Analisa Kritis Ambang Batas Pengajuan Calon Presiden Dalam Pemilu Serentak
Muchtar Hadi Saputra 679

21. Rekonstruksi Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah Dalam Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Ditinjau Dari Perspektif Keadilan Pemilu
Putra Perdana Ahmad Saifulloh 693

22. *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak Ditinjau dari Perspektif Keadilan Substantif
Rahmat Muhajir Nugroho dan Anom Wahyu Asmorojati 714

23. Mengawal Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum (Pemilu) yang Demokratis
Retno Mawarini Sukmaraningsih 728

24. Model *Presidential Threshold* Meneguhkan Hak Konstitusional Kedaulatan Rakyat Pemilu Serentak 2019
Rodiyah 741

25. Pencalonan Presiden-Wakil Presiden Dalam Sistem Pemilu Tanpa Persyaratan Ambang Batas
Rosa Ristawati dan Radian Salman 756

MENGEMBALIKAN KEDAULATAN PARTAI POLITIK MELALUI PERUBAHAN SISTEM PEMILU

Maulana Mukhlis¹ dan M. Iwan Satriawan²

¹ Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung

² Dosen Bagian Hukum Tata Negara FH Universitas Lampung
Jalan Prof. Dr. Sumantri Brodjonegoro No. 1 Gedong Meneng. Bandar Lampung
maulanamukhlis1978@gmail.com
i_santri@yahoo.co.id

Abstrak

Meskipun banyak teori menyatakan bahwa kedaulatan rakyat adalah yang tertinggi dalam negara demokrasi, namun jika tidak disalurkan melalui partai politik maka kedaulatan tersebut akan berubah menjadi anarkhi. Oleh karena itu, keberadaan partai politik memegang peranan yang sangat penting dalam perkembangan demokrasi suatu negara. Perkembangan partai politik juga sangat berhubungan dengan sistem pemilu yang digunakan, sebagaimana yang terjadi di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dimana sistem pemilu berubah dari proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Implikasinya, muncul liberalisasi politik tidak hanya terjadi pada elite politik dan antar partai politik namun juga pada internal partai politik. Perubahan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menjadi suatu keniscayaan karena sudah tidak sesuai dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, khususnya pada semangat menciptakan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multi partai sederhana.

Kata Kunci : Partai Politik, Demokrasi, Pemilu.

Abstract

Although many theories state that popular sovereignty is the highest in a democratic country, if it is not channeled through political parties, the sovereignty will change to anarchy. Therefore, the existence of political parties plays a very important role in the development of a country's democracy. The development of political parties is also directly related to the electoral system used. As happened in Indonesia after the 1945 Constitution amendment where the electoral system changed from closed proportional to open proportional with the most votes. The implication is that political liberalization appears not only in the political elite and between political parties but also in the internal political parties. The amendment to Law Number 2 of 2011 concerning Political Parties is a necessity because it is not in accordance with Law Number 7 of 2017 concerning Elections, especially in the spirit of creating a presidential government system with a simple multi-party system.

Keywords : Political Party, Democracy, Election.

Pendahuluan

Berdasarkan sejarah pembentukannya, para *founding people* sejak awal telah merencanakan Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi¹. Dalam sebuah negara demokrasi, Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak rakyat. Pemilu sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin. Sebagaimana besar masyarakat beradab di muka bumi ini meyakini bahwa pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) yang paling aman bila dibandingkan dengan cara-cara lain².

Sebagai cara pergantian kekuasaan yang paling aman, maka sesungguhnya dalam pemilu terdapat perbedaan antara sistem pemilu (*electoral laws*) dengan proses pemilu (*electoral process*). *Electoral laws* diartikan sebagai aturan yang menata tentang bagaimana pemilu dijalankan serta bagaimana distribusi hasil pemilu tersebut ditetapkan. Sementara *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti mekanisme penentuan calon, cara berkampanye, dan lain-lain³.

Baik *electoral laws* maupun *electoral process* keduanya selalu melibatkan peran aktif partai politik di dalamnya⁴. Hal ini disebabkan oleh argumentasi bahwa partai politik merupakan subjek sekaligus objek dari kedua sistem atau proses tersebut. Disebut sebagai subjek karena partai politik-lah yang mampu menempatkan anggotanya sebagai pejabat negara baik dalam ranah legislatif maupun eksekutif serta mempunyai peran dalam menentukan sistem pemilu yang akan digunakan pada pelaksanaan pemilu periode berikutnya. Adapun disebut sebagai objek karena partai politik merupakan peserta pemilu yang harus mengikuti aturan atau mekanisme pemilu yang sudah ditetapkan oleh penyelenggara pemilu berdasarkan aturan atau hukum yang telah dibuat oleh lembaga politik yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Berdasarkan hal tersebut, maka partai politik adalah jantung atau pusat dari pelaksanaan demokrasi perwakilan. Kondisi tersebut semakin menemukan esensinya dengan semakin banyaknya jumlah penduduk sehingga tidak memungkinkan lagi melaksanakan demokrasi secara langsung. Maka melalui partai politik sirkulasi atau suksesi elite dan kepemimpinan politik di sebuah negara dapat berjalan dengan damai. Baik buruknya demokrasi dalam suatu negara terletak pada kualitas partai politik. Karena itu, memperbaiki demokrasi tanpa menyentuh pembaruan partai politik dan sistem kepartaian adalah pembaruan yang tak esensial⁵. Hal ini sesuai dengan pernyataan Clinton Rossiter bahwa “tidak ada demokrasi tanpa politik, dan tidak ada politik tanpa partai”⁶.

Pada sisi yang lain, partai politik juga memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. Paling tidak terdapat enam model

¹ Lihat pasal 1 dan 2 UUD 1945 sebelum amandemen lebih lanjut dapat dilihat dalam RM.A.B. Kusuma, (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Fakultas Hukum UI. h. 336.

² Nur Hidayat Sardini. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media, h.1

³ Ni'matul Huda dalam Agus Riwanto. (2016). *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media. h.50.

⁴ Pasal 22E ayat (3) UUD 1945.

⁵ Sigit, Pamungkas. (2012). *Partai Politik:Teori dan Praktik di Indonesi*. Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism. h.62.

⁶ Clinton, Rossiter dalam Richard S. Katz dan William Crotty. (2006). *Handbook Partai Politik*. Jakarta: Nusamedia.

keterkaitan yang diperankan oleh partai politik. Pertama, *participatory linkage*, yaitu ketika partai berperan sebagai agen dimana warga dapat berpartisipasi dalam politik. Kedua, *electoral linkage*, dimana pemimpin partai mengontrol berbagai elemen dalam proses pemilihan. Ketiga, *responsive linkage*, yaitu ketika partai politik bertindak sebagai agen untuk meyakinkan bahwa pejabat pemerintah bertindak responsif terhadap pemilih. Keempat, *clientelistic linkage*, pada saat partai bertindak sebagai sarana memperoleh suara. Kelima, *directive linkage*, yaitu pada saat partai politik yang berkuasa mengontrol tindakan warga. Keenam, *organizational linkage*, yaitu pada saat terjadi hubungan antara elit partai politik dan elit organisasi dapat memobilisasi atau “menggembosi” dukungan suatu partai politik⁷.

Hal ini diperkuat dengan pernyataan Liddle yang menyatakan bahwa untuk mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis, efektif, dan stabil diperlukan partai-partai politik yang kemudian menghasilkan para wakil rakyat dan/atau penguasa melalui proses pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, terbebas dari kekuatan lain khususnya penguasa-penguasa pribadi, birokrat atau militer, mempunyai dukungan yang luas dari masyarakat dan mengandalkan pada pemimpin yang dipercaya oleh anggotanya⁸.

Seiring dengan berjalannya waktu, dinamika keberadaan partai politik dan sistem pemilu di Indonesia mengalami berbagai perubahan dan modifikasi. Perubahan tersebut dapat dilihat dari sisi kelembagaan partai politik, jumlah partai politik, termasuk pada penerapan sistem pemilu dari proporsional tertutup di era orde baru berubah menjadi proporsional terbuka dengan jumlah suara terbanyak pasca reformasi 1998⁹.

Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat partai politik atau organisasi peserta pemilu bersangkutan. Karena itu, sistem pemilu ini disebut juga dengan “sistem berimbang”¹⁰. Terdapat beberapa hal positif dari pemberlakuan sistem proporsional tersebut yaitu: (1) suara yang terbuang dapat diminimalisir, dan (2) partai-partai politik kecil mempunyai peluang untuk bisa mendapatkan kursi di parlemen berdasarkan sisa kursi dan sisa suara terbesar.

Namun seiring dengan perubahan sistem pemilu menjadi proporsional terbuka dengan suara terbanyak menyebabkan terjadinya pertarungan para calon anggota legislatif (caleg) tidak hanya dengan sesama caleg dari partai politik yang berbeda namun juga caleg dalam partai politik yang sama pada daerah pilihan (DAPIL) yang sama pula. Fenomena ini menyebabkan runtuhnya kedaulatan partai politik terhadap para anggotanya. Karena akhirnya partai politik hanya dianggap sebagai kendaraan untuk mendapatkan kursi di parlemen atau dalam bahasa lain partai politik sudah seperti *even organizer*. Begitu caleg yang bersangkutan tidak mendapatkan apa yang menjadi tujuannya, para caleg yang gagal tersebut dalam pemilu berikutnya dapat

⁷ Clark dalam Muhammad, Ali Safa'at. (2011), *Pembubaran Partai Politik*. Jakarta:Rajawali Press. h. 45-46.

⁸ R.Wiliam Liddle. (1992). *Pemilu-Pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES. h.144.

⁹ Putusan M.K Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹⁰ Ni'matul, Huda. (2017). *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, h. 46.

berpindah pada partai politik lain yang dulu merupakan pesaingnya tanpa ada proses penyaringan ideologi yang ketat dari partai politik baru atau partai penerima tersebut. Fenomena munculnya politisi-politisi oportunistik semakin tidak terelakkan dalam penerapan sistem pemilu yang liberal. Implikasi lainnya adalah semakin mahalnya ongkos demokrasi dan sekaligus akan berbanding lurus dengan semakin lunturnya ideologi partai politik¹¹.

Pembahasan

Dinamika Partai Politik di Indonesia

1. Revolusi Kemerdekaan hingga Orde Lama

Partai politik dalam sejarahnya pertama kali muncul di negara-negara Eropa Barat. Hal ini dipengaruhi oleh semakin meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam setiap proses politik, maka kelahiran partai politik secara spontan kemudian terus berkembang menjadi mediator antara rakyat di satu sisi dengan pemerintah di sisi yang lain.

Pada awalnya, peranan partai politik di negara-negara barat bersifat elitis dan aristokratis, dalam arti terutama dalam upaya mempertahankan kepentingan golongan bangsawan terhadap tuntutan raja. Namun dalam perkembangannya kemudian, peranan tersebut meluas dan berkembang ke segenap lapisan masyarakat. Hal ini antara lain disebabkan oleh perlunya dukungan yang menyebar dan merata dari semua golongan masyarakat. Dengan demikian terjadi pergeseran dari peranan yang bersifat elitis ke peranan yang meluas dan populis¹².

Jika mengacu kepada sejarah Indonesia, sebenarnya bangsa Indonesia sudah mengenal bentuk-bentuk institusi politik modern sejak awal abad 19, seperti misalnya partai-partai politik, organisasi massa, surat kabar, konsep *machtvorming* (merebut kekuasaan) *en machtwending* (mempertahankan kekuasaan), demonstrasi dan pemogokan, dan seterusnya¹³. Bahkan di era kolonial tersebut, partai politik menjadi alat edukasi yang cukup efektif dalam rangka perjuangan melawan penjajah Belanda¹⁴.

Secara historis partai-partai politik di Indonesia sebenarnya lahir, tumbuh dan besar bersamaan dengan pertumbuhan identitas keindonesiaan pada awal abad ke-20. Meskipun partai politik pada mulanya menjadi wadah aspirasi dari kelompok dan atau golongan ideologis yang berbeda-beda, partai-partai pada era kolonial turut juga memberikan kontribusi bagi pencarian sekaligus penemuan identitas ke-indonesiaan yang mendasari pembentukan Republik¹⁵.

¹¹ Dalam disertasinya Pramono Anung menjelaskan bahwa sistem politik yang cenderung kapitalistik dan liberal menyebabkan mahalnya ongkos demokrasi dan memudarnya ideologi kader. Lihat Pramono, Anung. (2013). *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*. Jakarta: Kompas.

¹² Artis, *Eksistensi Partai Politik dan Pemilu Langsung Dalam Konteks Demokrasi di Indonesia*. Jurnal Sosial Budaya, Volume 9 No. 1 Januari-Juli 2012, h. 61.

¹³ Mintoharjo Sukowaluyo dalam Muhammad Arbayanto. *Menakar Peran Ideal Partai Politik Dalam Pemilu dan Demokrasi*, Jurnal Ide Edisi 08 Juni 2016, h.4.

¹⁴ Pada era kolonial setidaknya telah berdiri berbagai macam partai politik seperti Budi Utomo (BU), Sarekat Islam (SI), PNI, PKI, Indische Partij (IP), Indische Sociaal Democratische Vereeniging (ISDV).

¹⁵ Syamsuddin, Haris. (2014). *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Obor. h.47.

Keluarnya maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 14 Oktober 1945 yang menyebutkan bahwa, "Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran faham yang ada dalam masyarakat". Hal ini kemudian menjadi pintu masuk bermunculannya pelbagai jenis partai politik dengan pelbagai jenis aliran ideologi di dalamnya¹⁶. Banyaknya jumlah partai politik dianggap oleh pemerintah waktu itu merupakan bentuk perwujudan dari banyaknya aliran yang berkembang di dalam masyarakat Indonesia yang sangat heterogen atau majemuk.

Dalam pembentukan partai-partai politik, pengaruh ikatan primordial tampak jelas dalam pengorganisasian partai-partai politik. Pengaruh ikatan primordial, seperti agama, suku dan kedaerahan semakin kentara dalam mempengaruhi pengorganisasian partai politik ketika menghadapi pemilu pertama kali pada tahun 1955¹⁷.

Selama kurun waktu tahun 1950 hingga 1959 merupakan masa demokrasi liberal dengan sistem pemerintahan parlementer. Namun multipartai dalam praktiknya tidak mendukung terciptanya stabilitas nasional khususnya di bidang politik dan pemerintahan. Pada masa tersebut suhu politik nasional sering memanas. Hal ini nampak dengan sering bergantinya kabinet akibat ketidakpercayaan partai pendukung terhadap kebijakan perdana menteri¹⁸.

Namun era romantisme multipartai dalam sistem pemerintahan parlementer berakhir ketika dikeluarkannya dekret Presiden 5 Juli 1959. Sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Dewan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 yang diperkuat dengan angan-angan Presiden Soekarno menguburkan partai-partai politik¹⁹.

Perkembangan selanjutnya melalui Penetapan Presiden (Penpres), Soekarno mulai melakukan langkah penyederhanaan sistem kepartaian. Langkah ini terekam dengan jelas saat dikeluarkannya Penpres No.7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian yang kemudian diperkuat dengan Penpres No.13 Tahun 1960 tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai politik²⁰. Akibatnya adalah adanya 3 (tiga) jenis status partai politik selama era orde lama yaitu (a) partai politik yang diakui kedudukannya²¹; (b) partai politik yang ditolak pengakuannya²²; dan (c) partai politik yang dibubarkan²³.

¹⁶ Tercatat pada pemilu 1955 ada 36 partai politik peserta pemilu, 34 organisasi kemasyarakatan dan 48 perorangan. Sedangkan untuk pemilu anggota Konstituante sebanyak 91 peserta yang terdiri dari 39 parpol, 23 ormas dan 29 perorangan.

¹⁷ Lili.Romli,(2013), *Dinamika Partai dan Sistem Kepartaian di Indonesia:Perpektif Historis 1945-1999 dalam Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Jakarta:Pustaka Pelajar,h.40

¹⁸ Pada periode 1950-1957 terjadi tujuh pemerintahan yaitu Kabinet Natsir (1950-1951),Kabinet Sukiman-Suwirjo (1951-1952),Kabinet Wilopo (1952-1953),Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953-1955), Kabinet Burhanudin Harahap (1955-1956),Kabinet Ali Sastroamidjojo II (1956-1957) dan Kabinet Djuanda (1957-1959)

¹⁹ M.Rifqinizaky,Karsayuda,(2015),*Partai Politik Lokal Untuk Indonesia*,Jakarta:Rajawali Press,h.161

²⁰ Hanta.Yuda AR.(2010), *Presidensialisme Setengah Hati*,Jakarta:Kompas,h.112

²¹ (1) PNI;(2) NU;(3) PKI;(4) Partai Katholik;(5) Partaindo;(6) Partai Murba;(7) PSII;(8) IPKI serta (9) Parkindo.

²² (1) PSII Abikusno;(2) PRN Bebas;(3) PRI;(4) PRN Djody

²³ (1) Masyumi;(2) PSI

Penpres No.13 Tahun 1960 menjadi awal matinya kehidupan partai politik di Indonesia. Tidak ada lagi partai oposisi yang cukup keras mengkritik pola pemerintahan Sukarno. Bahkan dengan konsepsinya yaitu Nasakom (Nasionalis, Agama dan Komunis)²⁴, Presiden Sukarno berusaha menyatukan tiga ideologi berbeda dalam satu lingkaran kekuasaannya.

Namun upaya Presiden Sukarno tersebut akhirnya mengalami kegagalan pasca munculnya gerakan 30 September (G-30S PKI) yang berujung pada jatuhnya Presiden Sukarno dari kursi presiden melalui Sidang Istimewa MPRS yang mengeluarkan TAP MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan dari tangan Presiden Sukarno untuk digantikan oleh Jenderal Soeharto sang penganan Supersemar sebagai Penjabat Presiden.

2. Era Orde Baru

Politik kepartaian pada masa orde baru bertujuan untuk menjaga stabilitas nasional dan untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Maka demi mewujudkan hal tersebut, dilakukanlah fusi partai politik (penyederhanaan partai politik) melalui penerapan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya²⁵. Bagi Golkar kebijakan fusi ini sangat menguntungkan karena lawan Golkar dalam pemilu hanya menjadi 2 (dua) partai saja yaitu PPP dan PDI. Sedangkan bagi 2 (dua) partai yang lain kebijakan penyederhanaan partai hanya merupakan bom waktu munculnya konflik internal antar pengurus partai.

Konflik internal dimulai di dalam tubuh partai PPP pasca terpilihnya Jhon Naro sebagai ketua PPP. Pada tahun 1984 pasca Muktamar Situbondo, NU menyatakan dirinya bukan lagi sebagai partai politik dan keluar dari PPP. Sedangkan konflik juga terjadi di dalam tubuh PDI pasca diadakannya kongres Medan yang dianggap illegal oleh pemenang KLB Surabaya yaitu kubu Megawati²⁶. Akhirnya memunculkan 2 (dua) kubu yaitu PDI-P pimpinan Megawati dan PDI pimpinan Soeryadi hasil kongres Medan. Dualisme ini terus berlanjut hingga berakhir pasca pelaksanaan pemilu 1999 yang dimenangkan oleh PDI-P.

Dalam perjalanannya, pemilu-pemilu orde baru karena selalu dimenangkan oleh Golkar, sebagai partai pemerintah yang berakibat pada lahirnya sistem kepartaian yang hegemonik. Sistem partai hegemonik berada diantara sistem partai dominan dan sistem satu partai²⁷. Implikasi jangka panjang dari penerapan sistem kepartaian yang hegemonik adalah munculnya sistem pemerintahan yang otoriter dan despotik²⁸.

²⁴ Nasionalis diwakili oleh PNI, Agamis oleh NU dan Komunis oleh PKI

²⁵ Berdasarkan Undang-Undang ini maka jumlah partai politik disederhanakan menjadi 3 yaitu PPP merupakan gabungan dari partai-partai berhaluan Islam yaitu NU, Parmusi, PSII dan Perti sedangkan PDI merupakan gabungan dari partai-partai berhaluan nasionalis seperti PNI, IPKI, Partai Katolik, Parkindo, Murba, serta Golkar yang merupakan representasi pemerintah.

²⁶ <https://www.antaraneews.com/berita/366081/kongres-luar-biasa-partai>, diakses pada tanggal 26 Juli 2018

²⁷ Lili Romli, Op.Cit, h.58

²⁸ Pemerintahan orde baru di bawah presiden Suharto berkuasa selama 32 tahun tanpa ada pembatasan periode masa jabatan dan tidak ada partai di parlemen yang berani mengkritisi kebijakan-kebijakan Suharto baik berkenaan dengan politik, hukum, ekonomi, sosial, pertahanan dan keamanan.

3. Era Reformasi

Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru, khususnya munculnya sistem multipartai dalam pemilu di Indonesia dan dihapuskannya fraksi TNI/Polri dalam parlemen. Hal ini terlihat dari kehadiran berbagai macam partai politik dengan latar belakang ideologi dalam pemilu 1999, dimana sebanyak 48 partai politik mengikuti pemilu²⁹. Hal yang sama terjadi pada pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 partai politik. Sedangkan pada pemilu 2009 bertambah lagi menjadi 38 partai (ditambah 6 partai lokal Aceh).

Pemberlakuan *electoral threshold* (ET) dari 2% menuju 2.5% pada pemilu 2009 tidak menyurutkan kelompok masyarakat untuk beramai-ramai mendirikan partai politik. Bahkan untuk pemilu 2014 ambang batas dinaikkan menjadi 3.5% yang berlaku bagi pemilihan DPR bukan DPRD³⁰. Namun naiknya ET menjadi 3.5% tetap tidak menyurutkan semangat individu atau sekelompok masyarakat untuk berlomba-lomba mendirikan partai baru³¹.

Kemudian untuk menyambut pemilu 2019 sejumlah partai-partai politik baru sudah disahkan oleh KPU untuk ikut bersaing dalam konstelasi politik nasional maupun daerah. Adapun partai-partai baru tersebut adalah Perindo, PSI, Partai Garuda dan Partai Berkarya. Sehingga total secara nasional ada 16 Partai Politik³² yang akan bertarung untuk memperebutkan kursi DPR-RI dan 4 partai lokal yang akan memperebutkan kursi di DPRD Aceh.

Bertambah dan berkurangnya peserta pemilu oleh partai politik di Indonesia menunjukkan dinamisasi iklim demokrasinya. Hal ini banyak dialami oleh negara-negara yang baru lepas dari pemerintahan otoriter menuju pemerintahan demokrasi. Sehingga sesuai yang disebutkan oleh Przeworski sebagai "*north-west passage*"³³, yaitu dimana negara-negara demokrasi baru ingin segera mencapai kemakmuran sebagaimana negara-negara di belahan utara dan ingin mencapai demokrasi sebagaimana dipraktikkan oleh negara-negara di belahan barat. Fenomena ini menyebabkan negara-negara demokrasi baru tersebut menerapkan liberalisasi dalam bidang politik dan ekonomi.

Hal inilah yang menimpa Indonesia saat ini. Praktik liberalisasi politik menyebabkan dengan mudahnya berdirinya partai-partai politik baru dalam setiap episode pemilu karena syarat pendiriannya yang sangat fleksibel³⁴. Implikasinya adalah partai-partai politik yang sudah berbadan hukum dan terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM namun tidak lolos ET tidak dapat dibubarkan walaupun secara kepengurusan sudah tidak aktif³⁵. Fleksibilitas tersebut seperti :

²⁹ Anwar, Rachman. (2016). *Hukum Perselisihan Partai Politik*, Jakarta:Kompas Gramedia. h.24.

³⁰ Pada pemilu 2014 dengan ET sebesar 3,5% diikuti oleh 12 partai politik dan 3 partai lokal di Aceh.

³¹ Salah satu partai baru tersebut adalah Partai Nasdem yang didirikan oleh pengusaha media yaitu Surya Paloh.

³² Semula hanya 14 partai nasional, namun setelah putusan PTUN dan Bawaslu atas SK KPU tentang pengesahan partai politik, maka peserta pemilu secara nasional bertambah 2 partai yaitu PKPI dan PBB.

³³ Adam Przeworski. (1995). *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press. h.3

³⁴ Baca Pasal 2-4 UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

³⁵ Beberapa partai politik tersebut adalah seperti Partai Abu Yatama, Partai Damai Sejahtera, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Pelopor, Partai Merdeka dll. Bahkan ada

- a. Partai politik didirikan oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi;
- b. Kepengurusan disetiap provinsi paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu;
- d. Rekening atas nama partai politik.

Berdasarkan hal tersebut, setidaknya ada 2 (dua) tujuan orang mendirikan partai politik, pertama adalah tujuan ideal yaitu sebagai wujud ikut membangun demokrasi dan pelaksanaan pembangunan politik di Indonesia. Hal ini bertujuan agar masyarakat mempunyai banyak pandangan tentang partai politik yang dapat dipilih dalam pemilu³⁶. Kedua adalah tujuan ekonomis atau materiil yaitu dengan kemampuan partai-partai politik menempatkan kadernya dalam kursi legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah, pendiri partai politik dapat menjadikan partai politik sebagai anak perusahaannya. Seorang kader partai yang dapat duduk di kursi legislatif mempunyai kewajiban untuk membayar iuran partai sebagai modal partai melaksanakan kegiatan partai selain partai juga telah mendapatkan dana bantuan dari pemerintah baik pusat maupun daerah melalui APBN atau APBD berdasarkan jumlah perolehan suara dalam pemilu sebelumnya.

Sistem Pemilu di Indonesia

Hubungan antara partai politik dengan pemilu sangatlah erat bahkan tidak dapat dipisahkan. Karena salah satu ciri disebut sebagai partai politik adalah apabila ikut serta dalam pemilu karena kalau tidak dapat ikut serta dalam pemilu maka keberadaan partai politik tersebut akan berubah hanya sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau ormas sosial kemasyarakatan saja.

Pemilu adalah salah satu diantara beberapa arena kompetisi partai politik untuk menentukan langkah kepada arena kompetisi berikutnya yakni pada arena legislatif dan arena eksekutif³⁷. Pemilu juga merupakan bentuk artikulasi dari paham kedaulatan rakyat. Maka sistem pemilu akan berdampak juga pada sistem kepartaian. Sistem kepartaian merupakan pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik³⁸. Menurut Maurice Duverger³⁹ sistem kepartaian dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu sistem partai tunggal⁴⁰, sistem dwipartai⁴¹ dan sistem multi partai⁴².

beberapa partai yang tidak memiliki kursi di DPR pusat namun memiliki kursi di DPRD seperti PKPI dan PBB.

³⁶ Diatur dalam pasal 28 UUD 1945

³⁷ Firdaus. (2015), *Constitutional Engineering*. Bandung: Yrama Widya. h. 189.

³⁸ Ramlan Surbakti dalam Muhadam Lobolo dan Teguh Ilham, *Op.Cit* , hlm.31

³⁹Maurice Duverger dalam Anwar Rachman, *Op.Cit*. hlm. 26

⁴⁰ Apabila hanya ada satu partai politik yang tumbuh atau dominan dalam kekuasaan dalam suatu negara.

⁴¹ Apabila terdapat dua partai politik yang tumbuh atau dominan dalam suatu negara.

⁴² Apabila terdapat lebih dari dua partai politik yang tumbuh dalam suatu negara.

Hal berbeda dikemukakan oleh Miriam Budiardjo yang membagi sistem kepartaian dalam 4 (empat) kategori yaitu: (1) partai massa, (2) partai kader, (3) partai perlindungan, dan (4) partai ideologi. Partai massa mengandalkan jumlah anggota yang besar dan biasanya terdiri dari banyak golongan yang menggabungkan diri dalam payung besar partai, yang di Indonesia dilakukan oleh Partai Golkar⁴³. Partai kader mengutamakan keketatan organisasi dan disiplin para anggotanya. Menjaga kemurnian perjuangan partai, misalnya PKS. Partai perlindungan memiliki organisasi nasional, disiplin lemah dan tidak mementingkan aturan. Tujuannya hanya untuk memenangkan pemilu, karena aktivitasnya hanya kelihatan menjelang pemilu, contohnya Partai Demokrat dan Republik di Amerika Serikat. Terakhir adalah partai ideologi, memiliki pandangan hidup yang digariskan melalui kongres atau musyawarah nasional. Penerimaan anggota partai melalui saringan, sedangkan untuk menjadi pimpinan partai harus melalui proses pengkaderan dari bawah, contohnya Partai Komunis dan Partai Sosialis⁴⁴.

Sedangkan Sartori menyatakan bahwa yang paling penting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan, dan secara lebih spesifik apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah⁴⁵.

Berdasarkan penjelasan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dengan jelas menyatakan bahwa upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu, pertama mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat⁴⁶.

Namun di sisi lain upaya mewujudkan sistem multi partai sederhana di Indonesia nampaknya hanya ada dalam angan-angan semata atau hanya ada dalam teori namun jauh dalam tataran praktik. Hal ini nampak berdasarkan data dari Kementerian Hukum dan HAM RI tahun 2015 terdapat 72 partai politik yang terdaftar sebagai badan hukum. Walaupun dalam pelaksanaannya hanya 12 partai politik yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dalam pemilu⁴⁷. Belum lagi menghadapi pemilu 2019 dimana ada 4 (empat) partai baru peserta pemilu 2019 yaitu partai Garuda, Partai Berkarya, Perindo, dan PSI dan ini berpotensi akan

⁴³ Diawal pembentukannya Golkar atau Sekber Golkar pada tahun 1964 terdiri dari 97 wakil organisasi golongan fungsional meliputi serikat buruh dan pegawai negeri, 10 organisasi kelompok cendekiawan seperti ikatan sarjana ekonomi indonesia, ikatan sarjana indonesia, 10 organisasi pelajar dan mahasiswa seperti gerakan tentara pelajar, pemuda muhammadiyah, HMI, IMM, 4 organisasi ABRI, 5 Organisasi wanita, 4 organisasi media massa, dan 2 organisasi petani dan nelayan ditambah dengan 9 organisasi lainnya seperti MKGR. Lihat dalam Makrum Kholil. (2009). *Dinamika Politik Islam Golkar di Era Orde Baru*. Gaya Media Pratama: Tangerang, hlm. 84.

⁴⁴ Miriam Budiardjo dalam Hafied Cangara, (2016), *Komunikasi Politik*. Jakarta: Rajawali. h.178

⁴⁵ Sartori dalam Partono. *Sistem Multipartai, Presidensial dan Persoalan Efektivitas pemerintah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 5 No.1 Maret 2008, h.15.

⁴⁶ Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁴⁷ Ahmad Gelora Mahardika, *Penerapan Sistem Pemilu Distrik Sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah*, Jurnal Etika dan Pemilu, Volume 1 Nomor 3 Oktober 2015, h.67.

memunculkan partai politik yang tidak lolos dalam ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang besarnya adalah 4%⁴⁸.

Sejatinya penerapan sistem multi partai ekstrim seperti di Indonesia ini dapat disiasati dengan cara koalisi partai politik. Hal ini bertujuan untuk terciptanya roda pemerintahan yang stabil karena munculnya kejelasan mana partai pendukung pemerintah dan partai oposisi. Dengan adanya koalisi partai politik dalam pemerintahan akan berimplikasi pada persetujuan kebijakan pemerintah oleh parlemen.

Ada dua pandangan umum tentang peran koalisi parpol dalam sistem politik Indonesia di kalangan pengamat politik dan politikus. Pandangan pertama menganggap koalisi asing bagi sistem presidensial karena lebih cocok untuk sistem parlementer. Pandangan kedua, yang kurang banyak dianut menganggap koalisi dalam sistem presidensial terutama presidensial multipartai sebagai suatu yang lumrah⁴⁹. Namun sayangnya koalisi partai politik yang dipraktikkan di Indonesia bukanlah koalisi ideologis, namun lebih kepada koalisi kepentingan sehingga tidak heran jika dalam perjalanannya koalisi akan pecah karena kepentingan salah satu partai atau beberapa partai tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah yang berakibat keluarnya partai dari koalisinya⁵⁰. Selain itu koalisi partai politik hanya efektif di tingkat pusat namun tidak efektif untuk tingkat daerah dan ini seringkali ditemui khususnya dalam hal pemberian dukungan untuk pemilihan kepala daerah.

Maka sistem kepartaian yang baik setidaknya harus memiliki 2 (dua) kapasitas. Pertama, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan. Kedua adalah mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan kuat yang dihadapi oleh sistem politik. Dengan demikian sistem kepartaian yang kuat menyediakan organisasi-organisasi yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna meminimalisasikan kelompok-kelompok baru ke dalam sistem politik⁵¹.

Berdasarkan dua kriteria tersebut diatas, tidak banyak partai politik di Indonesia yang mempunyai atau memenuhi kriteria tersebut. Setidaknya dari 4 (empat) kali pemilu pasca reformasi hanya 5 (lima) partai yang tetap eksis dari awal pembentukan tanpa berubah nama atau merger dengan partai lain dalam panggung pemilu di Indonesia karena selalu menempatkan kader-kadernya di DPR pusat. Ke-5 (lima) partai tersebut adalah PDI-P, Partai Golkar, PPP, PKB dan PAN. Meskipun dalam perjalanannya setiap partai tersebut pernah pecah menjadi beberapa partai baru namun tidak mengurangi eksistensi partai lama dalam kancah perpolitikan nasional⁵².

⁴⁸ Baca Pasal 414 UU Nomor 7 Tahun 2017

⁴⁹ Djayadi, Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia*, Bandung: Mizan, h.176

⁵⁰ Keluarnya PAN dari mitra koalisi kabinet Presiden Jokowi karena berbeda dukungan dalam pilpres 2019. Dalam Pilpres 2019 PAN mendukung pasangan Prabowo-Sandi.

⁵¹ Aprista Ristyawati, Fifiana Wisnaeni dan Hasyim Asyari, *Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian di Indonesia sejak Perubahan Undang-Undang 1945*, Diponegoro Law Review, Volume 5. Nomor 2 Tahun 2016, h.3.

⁵² Partai Demokrat baru muncul pada pemilu tahun 2004, sedangkan Partai Nasdem dan Partai Gerindra pada Pemilu tahun 2009.

Maka mengembalikan kedaulatan rakyat kepada partai politik bukan dengan berupa cek kosong melainkan harus diiringi dengan beberapa syarat. Pertama adalah perubahan pada kelembagaan partai politik. Dalam artian keberadaan partai politik selain diakui secara konstitusional dalam UUD 1945 model atau cara pendirannya pun diperketat sehingga tidak dalam setiap pemilu muncul partai-partai baru. Hal ini bertujuan juga untuk mewujudkan semangat undang-undang partai politik berupa multipartai sederhana bukan multi partai ekstrem. Sehingga idealnya jumlah partai politik di Indonesia tanpa mengurangi semangat keberagaman adalah antara 8 (delapan) sampai 10 (sepuluh) partai politik.

Berikutnya adalah adanya perubahan pola rekrutmen anggota partai. Selama ini yang terjadi pada partai politik di Indonesia tidak ada mekanisme baku rekrutmen anggota partai. Sehingga mewujudkan banyak aktor-aktor politik yang berperan sebagai “kutu loncat” dalam artian ketika di partai A dia tidak mendapatkan kursi di lembaga legislatif atau tidak sepakat dengan kebijakan pimpinan partai, aktor politik ini dapat berpindah pada partai lainnya dalam pemilu berikutnya tanpa melalui proses kaderisasi. Bahkan jika calon kader tersebut adalah tokoh masyarakat atau pemodal tanpa proses penanaman ideologi kader, tokoh masyarakat atau pemodal tersebut dapat menduduki jabatan strategis dalam partai politik dan mengesampingkan kader-kader lain yang sudah lama mengabdikan di partai tersebut. Padahal ideologi politik merupakan *raison-d’etre* dari lahirnya partai politik atau dapat disebut juga sebagai *sine qua non* bagi partai politik. Hal ini disebabkan hadirnya suatu partai politik dalam sistem politik didahului oleh tujuan dan agenda politik yang ingin diperjuangkan melalui perebutan kekuasaan dalam pemilu⁵³.

Fenomena kader kutu loncat ditambah lagi dengan kurang optimalnya partai politik dalam melakukan konsolidasi internal yang ketat. Hal itu diindikasikan dengan hasil muktamar, kongres yang ditonjolkan adalah hanya perebutan jadi pimpinan partai, bahkan kalau perlu lahir pengurus kembar. Jarang partai yang melakukan fungsi pendidikan politik kader-jika memiliki kader. Tidak ada “political socialization” atau memelihara konsensus dalam masyarakat mengenai program dan cita-cita partai yang mungkin sedang berkuasa⁵⁴.

Sebagaimana dikemukakan oleh Syamsudin Haris⁵⁵ bahwa ada 4 (empat) masalah parpol di Indonesia yaitu: (1) tidak ada standar etik sebagai acuan perilaku bagi parpol dan politisi parpol sehingga kompetisi elektoral melalui pemilu dan pilkada diperlakukan sebagai pasar bebas bagi siapa saja; (2) relatif tidak ada demokrasi internal sehingga sebagian parpol dikelola menurut selera ketua umum. Anggota, kader, dan pengurus tidak tahu-menahu, mengapa si Badu bisa jadi anggota legislatif, padahal ia bukan anggota, apalagi kader partai. Bahkan anggota, kader dan pengurus partai juga acap kali tidak mempunyai akses untuk turut memilih pemimpin partai, serta memilih atau menolak kebijakan tertentu, karena proses pengambilan keputusan dilakukan secara tertutup dan oligarkis; (3) relatif belum terbangunnya sistem kaderisasi yang baku, dalam arti bersifat inklusif, berkala, berjenjang dan berkesinambungan, serta sistem perekrutan yang terbuka, demokratis

⁵³ Baca Firmanzah, (2011), *Mengelola Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, h.103

⁵⁴ Jeane Neltje Saly, *Pemahaman Atas multipartai Perkembangan Masyarakat dan Politik Hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.5. Nomor 1 Tahun 2008, h.45

⁵⁵ Haris, Syamsuddin, *Keniscayaan Reformasi Parpol*, Kompas, 14 September 2018, h.6

dan akuntabel; dan (4) belum ada sistem tata kelola keuangan yang baik dan akuntabel. Di satu sisi parpol tidak mempunyai sumber dana memadai karena iuran anggota tidak berjalan dan subsidi negara terbatas.

Salah satu wacana yang mengemuka adalah dibolehkannya partai politik mendirikan perusahaan atau badan usaha milik partai (BUMP). Hal ini bertujuan agar partai politik lebih mandiri dan tidak mengandalkan bantuan pendanaan dari negara melalui kader-kadernya yang duduk dalam pemerintahan. Alasan lain adalah agar proses kewirausahaan partai tumbuh. Partai Politik dalam pandangan ini bukan semata lembaga politik, namun juga bisa disulap menjadi lembaga bisnis. Dengan mengelola perusahaan sendiri, maka pengurus dan anggota partai politik mempunyai kesibukan baru yaitu berbisnis. Jadi pengabdian seseorang dalam berpartai, dijamin oleh efek samping insentif finansial yang jelas, mengingat partai politik adalah lembaga politik sekaligus lembaga bisnis⁵⁶. Meskipun wacana ini belum dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tentang partai politik, namun beberapa ketua umum partai politik berasal dari pengusaha seperti Nasdem dan Perindo.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, jika mengembalikan kedaulatan rakyat kepada partai politik dilakukan untuk pemilu 2019 penulis pikir masih belum saatnya. Hal ini terkait problem mendasar partai politik di Indonesia yang masih akut dan belum ada pembenahan ke arah partai politik yang sehat dan demokratis. Sehingga masih dibutuhkan minimal 2 (dua) kali pemilu lagi untuk pembenahan hal tersebut.

Selain itu, perubahan UU No.2 Tahun 2011 tentang partai politik harus juga menjadi agenda utama oleh anggota DPR-RI hasil Pemilu 2019. Pembenahan sistem kepartaian di Indonesia tersebut harus juga diikuti dengan pembenahan sistem pemilu agar tidak hanya demokrasi prosedural saja yang menjadi tujuan namun lebih dari pada itu yaitu bagaimana mewujudkan demokrasi substansial yang harus diakomodir dalam perubahan UU parpol tersebut. Meminjam bahasa Bung Hatta dalam "Demokrasi Kita", agar partai politik tidak menjadi tujuan dan negara menjadi alatnya tidak terjadi lagi⁵⁷.

Penutup

Bagaimanapun kondisinya, partai politik tetap mempunyai pengaruh yang cukup besar pada penciptaan iklim demokrasi di Indonesia. Namun demikian, keberadaan partai politik tidak terlepas dari sistem pemilu yang dilaksanakan. Oleh karena itu, dalam upaya mewujudkan demokrasi substansial maka yang perlu dirubah tidak hanya partai politik secara kelembagaan, namun juga sistem pemilunya. Semenjak amandemen UUD 1945, Indonesia mempraktikkan sistem pemilu yang sangat liberal dalam artian pertarungan untuk memperebutkan kursi legislatif tidak hanya terjadi antar partai politik namun antar caleg dalam satu partai politik dan dalam satu daerah pemilihan. Fenomena ini menyebabkan mahalnya ongkos demokrasi yang berimplikasi pada mudarnya ideologi setiap kader partai politik.

Untuk mencapai demokrasi yang substansial tidak lain harus ada perubahan dalam sistem pemilu dari proporsional terbuka dengan suara terbanyak menjadi

⁵⁶ M. Alfian, (2012), *Demokrasi Pilihlah Aku (Warna-warni Politik Kita)*, Malang:Intrans Publishing, h.345

⁵⁷ M. Hatta, (1960), *Demokrasi Kita*. Jakarta:Pustaka Antara, h.15.

proporsional tertutup. Namun untuk mempraktikkan ini terlebih dahulu partai politik harus melaksanakan jenjang kaderisasi secara baik dan berjenjang. Dimana tidak mudah bagi anggota partai yang belum mencapai pendidikan kaderisasi dalam tingkat tertentu untuk kemudian mencalonkan diri menjadi anggota dewan atau bahkan pengurus partai dalam semua tingkatan.

Kedua adalah akuntabilitas dan kemandirian pendanaan partai politik harus dapat dilaksanakan dengan baik. Partai politik harus mandiri dalam hal pendanaan sehingga tidak menjadi beban keuangan negara pada umumnya dan kader pada khususnya. Ketiga ada penanaman nilai-nilai ideologi dan etika partai kepada kader sehingga kader tidak mudah untuk berpindah partai hanya karena tidak setuju dengan kebijakan partai atau karena tidak lolos menjadi anggota dewan dan keempat adalah pelaksanaan secara menyeluruh dalam semua tingkatan bahwa partai politik adalah milik semua kader partai bukan milik keluarga atau golongan elit partai politik tertentu sehingga setiap kader partai mempunyai peluang yang sama untuk menjadi pimpinan dalam partai politik dalam setiap tingkatan.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Artis, *Eksistensi Partai Politik dan Pemilu Langsung Dalam Konteks Demokrasi di Indonesia*, Jurnal Sosial Budaya Vol. 9 No. 1 Januari-Juli Tahun 2012.
- Aprista Ristyawati, Fifiana Wisnaeni dan Hasyim Asyari. *Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian di Indonesia sejak Perubahan Undang-Undang 1945*. Diponegoro Law Review, Vol.5. Nomor 2 Tahun 2016.
- Ahmad Gelora Mahardika, *Penerapan Sistem Pemilu Distrik Sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah*. Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 Nomor 3 Oktober Tahun 2015.
- Alfian, M. Alfian. (2012). *Demokrasi Pilihlah Aku (Warna-Warni Politik Kita)*. Malang: Intrans Publishing
- Cangara, Hafied. (2016). *Komunikasi Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Firdaus. (2015). *Constitutional Engineering*. Bandung: Yrama Widya.
- Firmanzah. (2011). *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Haris, Syamsuddin. (2014). *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Obor.
- Hatta, Muhammad. (1960). *Demokrasi Kita*. Jakarta: Pustaka Antara.
- Hanan, Djayadi. (2014). *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Karsayuda, M. Rifqinizaky. (2015). *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kholil, Makrum. (2009). *Dinamika Politik Islam Golkar di Era Orde Baru*. Gaya Media Pratama: Tangerang.
- Kusuma, R.M.A.B. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Przeworski, Adam. (1995). *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Partono. *Sistem Multipartai, Presidensial dan Persoalan Efektivitas Pemerintah*. Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 5 No.1 Maret Tahun 2008.
- Pamungkas, Sigit. (2012). *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism.
- Rachman, Anwar. (2016). *Hukum Perselisihan Partai Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Romli, Lili. (2013). *Dinamika Partai dan Sistem Kepartaian di Indonesia: Perspektif Historis 1945-1999 dalam Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Sardini, Nur Hidayat. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yagyakarta: Fajar Media.
- Saly,Jeane Neltje.*Pemahaman Atas Multipartai Perkembangan Masyarakat dan Politik Hukum*.Jurnal Legislasi Indonesia,Volume 5 No.1 Tahun 2008.

Surat Kabar

- Syamsuddin, Haris. *Keniscayaan Reformasi Parpol*. Harian Kompas, Jum'at 14 September 2018.

Undang-Undang

UUD 1945

UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,DPD dan DPRD

UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

Biografi Singkat Penulis

Dr. Maulana Mukhlis, S.Sos, M.IP, lahir di Lampung Timur, 30 April 1978. Alumni S-1 dan S-2 dari Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung ini, sejak tahun 2008 tercatat sebagai dosen tetap PNS di jurusan yang sama tempat ia sebelumnya belajar. Kini berjabatan fungsional sebagai Lektor. Menyelesaikan S-3 pada Program Doktor Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Padjadjaran Bandung. Bidang riset yang ditekuni adalah Manajemen Pemerintahan dan Kebijakan Publik terutama pada aspek kebijakan perencanaan daerah, kebijakan lingkungan, inovasi daerah, peningkatan kapasitas aparatur daerah, serta pengadaan barang/jasa. Selain itu, juga rutin mengisi kolom pakar di surat kabar harian *Lampung Post* dalam tema-tema di atas. Dapat dihubungi di No. Telepon/WA : 081368245409.

M. Iwan Satriawan, S.H, M.H., lahir di Malang, pada 4 Juli 1979. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S1) Fakultas Hukum Universitas Jember dan Magister Hukum (S2) pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Sejak 2010 menjadi dosen tetap PNS pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung. Dengan bidang keahlian Kelembagaan Negara dan Pemilu, ia rutin menjadi Panitia Seleksi BAWASLU dan KPU kabupaten/kota di Provinsi Lampung serta menerbitkan berrbagai buku dan mengisi seminar-seminar terkait dengan Pemilu. Juga rutin menjadi narasumber pada media massa cetak maupun online di Lampung. Yang bersangkutan dapat dihubungi di 085267635443.