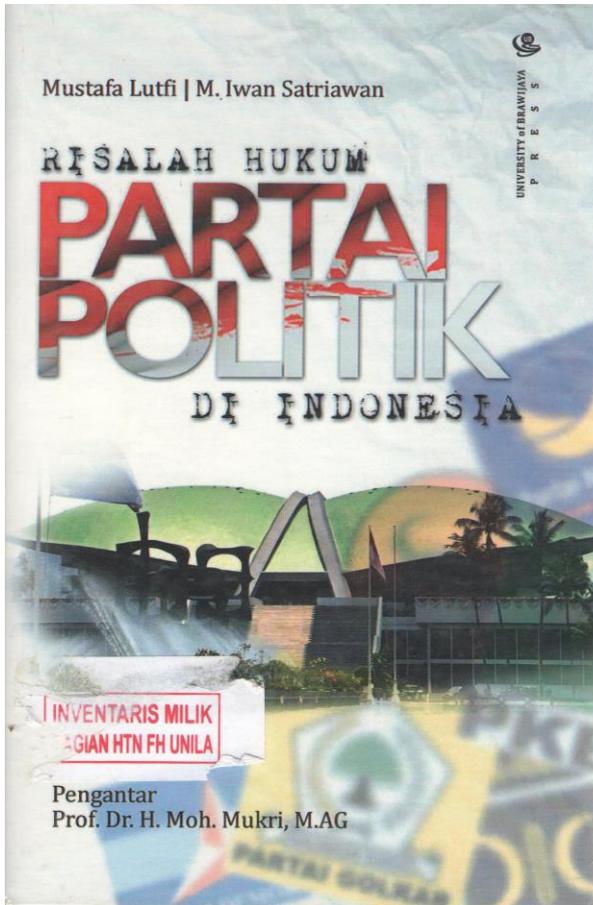


*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*



RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

RISALAH HUKUM PARTAI POLITIK DI INDONESIA

© 2016 UB Press

Cetakan Pertama, Februari 2016
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Right Reserved

Penulis : Mustafi Lutfi & M. Iwan Satriawan
Perancang Sampul : Wendi Wiranata
Penata Letak : Tim UB Press
Pracetak dan Produksi : Tim UB Press

Penerbit:



UB Press
Jl. Veteran 10-11 Malang 65145 Indonesia
Gedung DNBS Lt.3
Telp. 0341-554357, Fax. 0341-554357 (call)
e-mail: ubpress@gmail.com/ubpress@ub.ac.id
http://www.ubpress.ub.ac.id

ISBN: 978-602-203-921-1
ix+vi+158 hlm, 15,5 cm x 23,5 cm

Dilarang keras menfotokopi atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit

PENG

REKTOR IAIN RAI
FORUM
Prof. Dr.

Sebagaimana disebutkan
Indonesia adalah negara
kekayaan (mashafat)
kenyataannya, justru ket
menjadi "pengatur" ber
ekonomi dipengaruhi p
keselamatan dipengaruhi p
politik, bahkan hukum j
politik mempengaruhi jal
Politik menjadi pa
segar-segar mengguna
menginternalisasi. Sebag
sebagai panglima kar
Peraturan Pemerintah (P
dibentuk oleh lembaga p
kesepakatan-kesepakatan p
Begitu perikasinya j
penguasa berpaling. Mer
ketua umum atau menji
Megawati Soekarnoputri
Perjuangan (PDIP), Suila
Partai Demokrat, Prabawa
Indonesia Raya (Gerindi

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

M. Iwan Satriawan, S.H, M.H

Mustafa Lutfi, S.H, M.H

*RISALAH
HUKUM DAN TEORI*
PARTAI POLITIK

di Indonesia

Editor

PKK-PUU Fakultas Hukum

Universitas Lampung

2015

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*



Pusat Kajian Konstitusi
dan Peraturan Perundang-Undangan Fakultas Hukum

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.

**Risalah
Hukum dan Teori Partai Politik
di Indonesia**

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

PKKPUU
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Bandar Lampung, 2015

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 ayat (1)

Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

**Risalah
Hukum Partai Politik
di Indonesia**

PKKPUU
Fakultas Hukum Universitas Lampung
Bandar Lampung, 2015

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

**Risalah Hukum
Partai Politik di Indonesia**

M. Iwan Satriawan, S.H., M.H.

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan
Fakultas Hukum
Universitas Lampung, Februari 2015

PKKPUU

Gedung B Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Jl. Prof. Dr. Ir. Soemantri Brodjonegoro No. 1
Gedung Meneng Bandar Lampung 35145
Telp : 0721 709911 Faks 0721 704623
email : pkkpuufhunila@gmail.com
<http://htn.fh.unila.ac.id>

Cetakan ke-1 : Maret 2015
Editor :
Desain Sampul :
Ilustrasi sampul :

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip dan/atau memperbanyak sebagian atau
seluruh isi tanpa ijin penulis dari penerbit
vi + 120 hlm.; 14 cm x 21 cm

ISBN :

Isi tidak mewakili pendapat PKKPUU

KATA PENGANTAR

Dinamika perkembangan partai politik di Indonesia mengalami pasang surut sesuai dengan perubahan bentuk pemerintahannya. Hal ini disebabkan partai politik merupakan salah satu soko guru demokrasi dimana perannya adalah mengontrol pemerintahan dengan menempatkan kader-kadernya baik dalam lingkup legislative maupun eksekutif (baca: menteri) atau bahkan menjadi Presiden sekalipun.

Namun seiring dengan bergulirnya reformasi 1998, keberadaan partai politik mengalami masa keemasannya sebagaimana jamur dimusim hujan. Dari pemilu pertama tahun 1999 jumlah parpol yang berhak mengikuti pemilu 48 kemudian berubah menjadi hanya 15 partai untuk mengikuti pemilu 2014. Hal ini semua semata-mata untuk menuju sistem pemerintahan presidensial yang ideal maka dibutuhkan efisiensi jumlah partai tanpa bermaksud mengkerdulkan peran partai dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun trend positif akan partai politik tersebut sedikit-demi sedikit berubah menjadi sentiment negatif manakala menilik kondisi yang ada saat ini. Dimana partai politik disinyalir sebagai tempat mengurus uang Negara demi kepentingan pribadi. Fenomena ini disebabkan banyaknya kader partai politik yang terseret kasus korupsi baik ditingkat nasional maupun lokal.

Maka kehadiran buku ini tidak hanya menggambarkan kedudukan hukum partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melainkan juga pendanaan partai sebagai salah satu sebab sumber korupsi di Indonesia. Sehingga wacana mengenai pembubaran partai politik semakin mengemuka akibat banyaknya kader partai yang terseret dalam lingkaran praktik korupsi.

Kemanfaatan buku ini tidak hanya diperuntukkan bagi mahasiswa hukum yang mengambil mata kuliah parpol

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

dan pemilu melainkan juga dapat dimanfaatkan bagi mahasiswa FISIP, aktivis LSM, ataupun simpatisan partai politik untuk mempelajari jenis dan fungsi partai politik dalam suasana transisi menuju demokrasi di Indonesia.

Akhirnya penulis menyadari tidak ada sesuatu yang sempurna di dunia ini atau dalam istilah lain tidak ada gading yang tidak retak, termasuk juga buku yang ada di depan sidang pembaca ini. Kritik dan saran yang konstruktif dan membangun selalu penulis nantikan demi perbaikan-perbaikan kedepannya. Selamat membaca.

Malang

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Daftar Isi

Daftar Tabel dan Gambar

Daftar Singkatan

BAB I Demokrasi dan Partai Politik

- A. Makna dan Kedudukan Partai Politik
- B. Fungsi dan Tujuan Partai Politik
- C. Tipologi Partai Politik
- D. Sumber Keuangan Partai
- E. Eksistensi Partai Politik dalam Hukum dan Demokrasi

BAB II Model Sistem Kepartaian

- A. Klasifikasi sistem kepartaian
- B. Pembentukan sistem kepartaian

**BAB III Dinamika dan Perkembangan Partai politik di
Indonesia**

- A. Masa Orde Lama
- B. Masa Orde Baru
- C. Masa Reformasi

BAB IV Mekanisme Pembubaran Partai Politik

- A. Kewenangan M.K
- B. Mekanisme Pembubaran Partai Politik
 - 1. Masa orde lama

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

2. Masa orde Baru
3. Masa Reformasi
 - 3.1 UU No 2 Tahun 1999
 - 3.2 UU No 31 Tahun 2002
 - 3.3 Pembubaran Melalui Electoral Treshold

BAB V Pemilu dan Cermin Demokrasi di Indonesia

- A. Arti Pemilu
- B. Pemilu dan demokrasi di Indonesia

BAB VI Dekonstruksi Partai Politik

- A. Penguatan sistem presidensial
- B. Pembatasan Partai Politik
- C. Pembentukan Partai mandiri

Daftar Pustaka
Indeks
Biodata Penulis

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Daftar Tabel,Diagram dan Gambar

Halaman

1. Tabel 1	
2. Tabel 2	
3. Tabel 3	
4. Tabel 4	
5. Tabel 5	
6. Tabel 6	
7. Tabel 7	
8. Tabel 8	
9. Tabel 9	
10. Tabel 10	
11. Tabel 11	
12. Tabel 12	
13. Tabel 13	
14. Tabel 14	
15. Tabel 15	
16. Tabel 16	
17. Tabel 17	
18. Tabel 18	
19. Tabel 19	
20. Tabel 20	
21. Tabel 21	
22. Diagram 1	
23. Diagram 2	
24. Gambar 1	

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Daftar Singkatan

Ancoma	: Angkatan Komunis Muda
AKUI	: Angkatan Umat Islam
BPUPKI	:Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
Baperki	: Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia
Banwaslu	: Badan Pengawas Pemilu
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	:Dewan Perwakilan Daerah
Gerinda	: Gerakan Indonesia Raya
Gerindo	: Gerakan Rakyat Indonesia
Golkar	: Golongan Karya
HANURA	: Hati Nurani Rakyat
IPKI	: Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
ICW	: Indonesia Corruption Watch
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KIP	: Komisi Informasi Pusat
Masyumi	: Majelis Syura Muslimin Indonesia
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NU	: Nahdatul Ulama
NASDEM	: Nasional Demokrat
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PKB	: Partai Kebangkitang Bangsa
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PNU	: Partai Nahdlatul Ulama
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PRD	: Partai Rakyat Djelata
PRN	: Partai Rakyat Nasional
PNI	: Partai Nasional Indonesia
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PSII	: Partai Syarikat Islam Indonesia
Parkindo	: Partai Kristen Indonesia
Perpres	: Peraturan Presiden
Pemilu	: Pemilihan Umum

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

IPKI	: Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
PERTI	: Persatuan Tarbiyah Islamiyah
PRN	: Partai Rakyat Nasional
PPPRI	: Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia
PPTI	: Partai Politik Tarikat Islam
PTI	: Partai Tani Indonesia
Sekber	: Sekretariat Bersama

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

**BAB I
DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK**

A. Makna dan kedudukan Partai Politik

1. Makna Partai Politik

Dewasa ini sangat sulit menemukan pemerintahan secara langsung, hal ini diakibatkan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan juga semakin luasnya wilayah suatu negara, maka sistem pemerintahan langsung dirasa kurang efektif. Selain itu mengutip pernyataan Lord Acton “ *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk berlaku korupsi, maka kekuasaan yang absolute atau mutlak pasti akan melakukan korupsi).

Hal ini disebabkan kekuasaan merupakan masalah sentral di dalam suatu negara, karena negara merupakan pelembagaan masyarakat politik (*policy*) yang paling besar dan memiliki kekuasaan yang otoritatif. Bahkan dalam pandangan Max Weber, kekuasaan di dalam suatu negara itu mencakup penggunaan paksaan yang absah di dalam suatu wilayah tertentu. Itulah sebabnya, ketika ilmuwan politik melakukan studi tentang negara, secara otomatis mereka memperbincangkan sesuatu yang berkaitan dengan kekuasaan yang ada di dalamnya, seperti tentang bagaimana kekuasaan itu muncul, sumber-sumbernya, proses memperebutkan dan mempertahankannya, dinamikanya berikut pengalokasian dan pendistribusiannya.¹

Salah satu cara pendistribusian kekuasaan adalah melalui mekanisme pemancaran kekuasaan yang menurut teori dasarnya dipancarkan dalam tiga bidang yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif.² Dengan adanya

¹ Kacung Maridjan, *Sistem Politik di Indonesia*, (Kencana Prenada Media: Jakarta, 2010), hlm. 17

² Teori dasar pemancaran kekuasaan dikemukakan oleh Jhon Locke yang kemudian diperkuat oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1784). Uraian lebih lengkapnya baca Yulia Neta dan M. Iwan

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

pemancaran kekuasaan, maka suatu pemerintahan perwakilan membutuhkan mekanisme untuk mengekspresikan keinginan yang diwakili sehingga hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat diakui dan dilindungi sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Keberadaan partai politik adalah salah satu wujud dari pelaksanaan hak asasi manusia tersebut untuk berkumpul, berserikat dan mengemukakan pendapat selain itu juga demi berjalannya demokrasi yang baik dalam suatu negara. Melalui institusi partai politik modern yang terstruktur, adanya pemilihan umum berkala, dan beroperasinya kelompok-kelompok penekan, demokrasi berjalan sebagai suatu mekanisme atau *"an institutional arrangement for arriving at political decisions by mean of competitive struggle for the people's vote"*.³

Berdasarkan sejarah dan perkembangan partai politik, pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu sisi, dan pemerintah di sisi yang lain⁴.

Pada awal perkembangannya, partai politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik diparlemen yang bersifat elitis dan aristokrasi. Namun lambat laun kegiatan partai politik juga berkembang di luar parlemen dengan munculnya partai-partai dari masyarakat umum yang berfungsi sebagai penghubung komunikasi antara pemerintah dengan yang diperintah dan rata-rata bersifat spontan.

Satriawan, Ilmu Negara (Dasar-dasar teori bernegara), PKK-PUU FH UNILA: Bandar Lampung, hlm. 75-76

³ Ricardo Blaug and John Schwarzmantel sebagaimana dikutip oleh M. Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011) hlm. 7

⁴ Miriam Budiardjo, 2012, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta .hlm. 398

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Karena kelahirannya yang secara spontan, di Polandia, berkumpul sekelompok penggemar Bir untuk mendirikan partai penggemar bir yang sejatinya ditujukan hanya untuk parodi. Namun dalam kelompok tersebut diisi juga dengan diskusi politik dan ide-ide kreatif selain juga bercanda. Yang lebih mencengangkan lagi pada pemilu di tahun 1991, partai ini meraih 16 kursi di Sejm (majelis rendah parlemen Polandia). Jadi meskipun partai penggemar Bir pada mulanya hanya sebuah parodi, ia menjadi sebuah kekuatan dalam politik Polandia karena ide-idenya⁵. Demikian juga dengan yang terjadi di Indonesia, pada awal berdirinya Nasdem (Nasional Demokrat) bukanlah partai politik melainkan sebuah organisasi sosial kemasyarakatan yang didirikan oleh Surya Paloh pada tahun 2010. Nasdem secara resmi berubah dari organisasi sosial kemasyarakatan menjadi partai politik sejak dideklarasikannya pada tanggal 26 Juli 2011⁶.

Kata Partai politik sendiri berasal dari dua suku kata yaitu partai dan politik. Kata partai sendiri berasal dari bahasa Latin yaitu "Partire" yang berarti membagi. Awalnya kehadiran partai dalam kehidupan politik banyak dinilai negative. Orator dan agitator revolusi Perancis, Rebespierre, "menganggap partai hanyalah organisasi yang hanya mementingkan kepentingan pemimpin". Sedangkan George Washington meyakini partai sebagai penyebar bibit-bibit permusuhan dan ketidakpuasan terhadap masyarakat umum.⁷ Namun seiring dengan berubahnya zaman, dan tingkat pendidikan masyarakat yang semakin baik, maka penilaian miring tersebut sedikit demi sedikit semakin berkurang sehingga akhirnya partai politik memegang

⁵ Uraian lebih lengkap baca John Kenneth White, Apakah partai Politik itu? Dalam Ricahards.Katz dan William Crotty, 2014, Handbook Partai Politik, Bandung: Nusamedia, hlm.3

⁶ Sejak menjadi partai dan lolos pada pemilu 2014 partai nasdem mendapatkan 35 kursi di DPR pusat

⁷ Efriza, *Political Explore*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm.213

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

peranan penuh dalam penegakkan sendi-sendi demokrasi dalam suatu negara.

Sedangkan kata politiek dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis Van der Tas mengandung arti beleid, yang berarti kebijakan (*policy*).⁸ Dalam bahasa Inggris disebut politics, sedangkan dalam bahasa Arab disebut dengan Siyasah yang kemudian diterjemahkan menjadi siasat.

Adapun kebijakan sendiri diartikan sebagai perilaku atau tindakan yang mencerminkan kebijaksanaan atau rasa bijak bagi setiap pribadi atau individu pejabat, karena itu kebijakan lebih banyak dipengaruhi oleh budi pekerti dan hati nurani setiap pejabat bukan kekuasaan semata-mata.⁹

Berbeda halnya politik menurut Plato yang mengartikan sebagai sistem kekuasaan pemerintahan yang dijalankan dan dipegang oleh kaum Aristokrat (kaum bijak) yang dipilih lewat proses keputusan bersama, dan di dalamnya tidak ada kediktatoran.¹⁰ Ramlan Surbakti dalam bahasa lain menyatakan bahwa politik adalah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. Secara rinci dijelaskan sebagai berikut: (a) politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan, (b) politik ialah sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat, (c) politik ialah sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum, (d) politik ialah konflik dalam rangka mencari dan

⁸ Sri Soemantri sebagaimana dikutip oleh M.Iwan Satriawan, *Politik Hukum Pemerintahan Desa*, (Yogyakarta:jurnal PSHK-UUI,2012),hlm.128

⁹ Sadjijino, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*,(Yogyakarta:Laksbang Pressindo,2008)hlm.72

¹⁰ Plato dalam Imam Hidayat,*Teori-Teori Politik*,(Malang:Setara Press,2012)hlm.7

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.¹¹

Berdasarkan definisi tersebut diatas, maka partai politik adalah suatu badan hukum publik¹² yang diakui oleh pemerintah¹³ dan terdiri dari sekelompok orang yang terorganisir secara baik dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan secara damai lewat pemilihan umum (pemilu) yang dilaksanakan secara berkala.

Sedangkan menurut Carl J. Friedrich mengungkapkan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil dan materiil.¹⁴

Miriam Budiardjo mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.¹⁵

Definisi berbeda dinyatakan oleh Sigit Pamungkas, yang mengartikan partai politik sebagai sebuah organisasi untuk memperjuangkan nilai atau ideologi tertentu melalui penguasaan struktur kekuasaan dan kekuasaan itu

¹¹ Ibid.hlm.12

¹² Dalam uraian lain, partai politik juga dapat disebut badan hukum privat karena pada umumnya partai politik didirikan oleh individu orang- perorang. Sehingga dapat terlibat dalam lalu lintas hukum perdata seperti jual beli atau sewa menyewa sebagaimana diurakan secara lebih mendalam oleh Ali Safa'at, Op.Cit,hlm.23

¹³ Di Indonesia agar partai politik berhak ikut serta dalam pemilu harus didaftarkan pada DEPKUMHAM, yang selanjutnya akan diverifikasi oleh KPU mengenai boleh tidaknya ikut serta dalam pemilu legislative pada periode berikutnya.

¹⁴ Efriza, Lo.Cit.hlm.214

¹⁵ Miriam Budiardjo, Op.Cit,hlm.5

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

diperoleh melalui keikutsertaannya di dalam pemilihan umum.¹⁶

Partai politik menurut Ranney dan Kedall dilihat sebagai *“autonomous groups that make nominations and contest elections in the hope of eventually gaining and exercise control of the personnel and policies of government.”*¹⁷ (kelompok otonomi yang membuat suatu nominasi dan pemilihan dengan harapan pada akhirnya mengatur dan melatih kontrol atas personal dan kebijakan pemerintah). Dalam pengertian modern, partai politik adalah suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah¹⁸.

Partai politik sendiri dalam fiqih siyasah dipadankan dengan istilah *al-hizb*. Istilah ini digunakan oleh Taqiyuddin al-Nabhani untuk menjelaskan organisasinya, Hizbut Tahrir sebagai partai politik. Namun demikian, partai politik yang digagas al-Nabhani bukan sebagai pilar demokrasi seperti yang dikemukakan oleh pemikir Barat seperti Soltau. Hizb adalah pilar Khilafah Islamiyah¹⁹.

Memasuki abad 21 atau yang lebih populer disebut dengan era demokrasi kontemporer, partai politik juga sering kali digunakan untuk memberikan pengaruh yang cukup kuat atas kebijakan-kebijakan publik. Bahkan, di beberapa negara yang dikuasai oleh rezim otoriter dan dikatator, para penguasa berusaha melegitimasi kehadiran

¹⁶ Sigit Pamungkas, *Partai Politik Teori dan Praktek di Indonesia*, (Yogyakarta: Institute democracy and Welfarism, 2011), hlm.5

¹⁷ Ranny dan Kendall dalam Efriza, Op.Cit, hlm.223

¹⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm.13

¹⁹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Admnistrasi Negara Dalam Prespektif Fiqih Siyasah*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2012), hlm.147

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

mereka melalui instrument partai politik²⁰. Menurut Pasal 1 ayat 1 UU No 2 Tahun 2011 tentang partai Politik menyatakan bahwa:

Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan definisi tentang partai politik tersebut, maka ciri-ciri partai politik adalah:

1. Melakukan kegiatan terus-menerus;
2. Berusaha memperoleh atau merebut dan mempertahankan kekuasaan dan pemerintahan sesuai dengan aturan yang berlaku;
3. Ikut serta pemilu;
4. Dapat bersifat lokal maupun nasional yang berakar dari masyarakat.

Maka bagi organisasi masyarakat yang tidak mempunyai kegiatan berkesinambungan, tidak bertujuan merebut dan mempertahankan kekuasaan, tidak memiliki cabang-cabang di daerah-daerah dan tidak ikut serta dalam pemilu yang dilaksanakan secara teratur tidak dapat dikategorikan sebagai partai politik.

Pentingnya peran partai politik dalam suatu pemerintahan membuat sangat sedikit negara-negara didunia yang mengabaikan hubungan antara partai politik

²⁰ Hal ini Nampak di era rezim orde baru, dimana pemerintahan Soeharto menggunakan Golkar sebagai kendaraan atau alat untuk melegitimasi berbagai kebijakan orde baru lewat parlemen yang selama 32 tahun dikuasai oleh partai Golkar.

dan iklim demokrasinya. Hal ini disebabkan tidak adanya partai politik dalam kancah politik akan menghadirkan dua kemungkinan yaitu, pertama sebuah negara akan dikuasai oleh rezim-rezim dinasti tradisional. Dalam artian suatu negara akan berbentuk monarki absolute. Kedua, negara akan dikuasai oleh rezim militer.²¹ Dan dalam sejarah negara-negara di dunia yang sempat dikuasai oleh rezim militer, jarang sekali tersedia atau membuka kran-kran demokrasi bagi warga negaranya.

Maka setiap negara yang tidak mau dianggap sebagai negara yang anti demokrasi pasti menyediakan ruang bagi tumbuh dan berkembangnya partai politik di wilayahnya terlepas partai tersebut adalah bentukan pemerintah maupun partai yang didirikan oleh masyarakat umum.

2. Kedudukan Partai Politik

Sebagai negara hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*) maka hanya hukum yang menjadi satu-satunya kedaulatan tertinggi dalam suatu negara. Konsep negara hukum sendiri selalu berkembang menurut perubahan zaman dan tututan masyarakat.

Konstitusi dan kedaulatan rakyat sangat berkaitan erat karena hakikatnya konstitusi merupakan suatu bentuk hukum dari konsepsi kedaulatan rakyat. Dalam perkembangannya rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakilnya. Para wakil rakyat inilah yang kemudian mewakili mayoritas rakyat melalui partai politik. Oleh karenanya masyarakat memberikan mandat kepada para wakilnya untuk mewakili kepentingannya dalam proses politik dan pemerintahan.²²

²¹ Pernyataan ini tidak sepenuhnya benar, karena Korea Utara meskipun dikuasai oleh rezim militer tetap ada partai politiknya yaitu partai komunis. Kemudian Myanmar yang dikuasai oleh junta militer tetap ada partai politiknya yang didirikan oleh Aung San Su Kyi.

²² Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandar Lampung:PKK-PUU FH UNILA,2013),hlm.7

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Dapat dikatakan bahwa partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem kedaulatan rakyat. Partai politik bisa disebut sebagai pilar demokrasi (ada juga yang menyebut sebagai salah satu infrastruktur politik), karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negara -nya (*the citizen*).²³

Berdasarkan paham kedaulatan rakyat tersebut maka jika katup demokrasi dan kedaulatan rakyat telah dibuka dengan sangat lebar dan menjadi warna dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan, maka dapat dikatakan sejak itulah kemunculan partai politik bagaikan jamur di musim hujan. Berbagai jenis partai politik dengan berbagai macam ideologi, visi dan misi tumbuh dan berkembang dalam politik ketatanegaraan. Hal inilah yang kemudian harus diatur kedudukannya dalam sebuah konstitusi.

UUD 1945 telah menyebutkan khususnya pada Pasal 6 A ayat (2) dan 22 E yaitu:

Pasal 6 A

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

Pasal 22 E

- (1) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah **partai politik***

Berdasarkan bunyi pasal tersebut diatas telah menunjukkan betapa peran sentral partai politik di Indonesia tidak dapat diabaikan karena partai politik adalah sebagai tempat suksesi kepemimpinan dan alat kontrol dari

²³ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 710

rakyat atas segala kebijakan pemerintah lewat badan legialatif yang diisi oleh kader-kader partai politik lewat pemilu yang diselenggarakan secara berkala dan damai.

Oleh karena itu dapat dipahami mengapa pemikir seperti Antonio Gramsci sampai berani “memuji” partai politik sebagai bagian dari sejarah suatu negara. Mengenai hal itu Gramsci mengatakan bahwa, “....*Jadi menulis sejarah partai berarti menulis sejarah umum negara tersebut..*”²⁴

3.PARTAI POLITIK DAN LEMBAGA PERWAKILAN

Partai politik, pemilihan umum (pemilu) dan parlemen adalah elemen-elemen terpenting dalam bekerjanya sebuah sistem pemerintahan demokrasi. Partai politik mewadahi pluralitas aspirasi dan kepentingan masyarakat dan pemilu menjadi arena kontestasi demokratis bagi partai politik dan kandidat dalam rangka memperoleh kepercayaan dan mandat politik publik. Disisi lain, parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat yang merumuskan kebijakan dan kemudian diimplementasikan oleh pemerintah hasil pemilu²⁵.

Berdasarkan hal tersebut maka secara teoritis, konteks lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang makin maju. Pengelompokan masyarakat makin besar, dengan demikian diperlukan sebuah organisasi masyarakat untuk melindungi dan mengatur. Filusuf Islam Ibnu Khaldun menyatakan bahwa adanya organisasi kemasyarakatan (*ijtima'i wal insani*) adalah sebuah keharusan. Pendapat ini kemudian diikuti oleh filusuf dan ahli hukum Islam (*al hukama*) dengan adagiumnya yang terkenal “*al insanu*

²⁴ Antonio Gramsci dalam Endra Wijaya dan Zaitun Abdullah, *Partai Politik dan Problem Keadilan bagi Mazhab Minoritas di Indonesia* (sebuah kajian awal) dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.11.No.3.September 2014

²⁵ Syamsudin Haris, *Partai, Pemilu dan Parlemen*, (Jakarta:Pustaka Obor,2014),hlm.vi

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

madaniyyun'biaththab'i" (manusia bersifat politis menurut tabiatnya)²⁶.

Hal ini berlanjut dengan munculnya konsepsi demokrasi perwakilan yang dicetuskan oleh Rosseau yaitu rakyat yang berdaulat dan kemudian mewakilkan kedaulatannya kepada suatu lembaga yaitu pemerintah. Pada perkembangannya, konsep lembaga perwakilan menjadi beragam sesuai dengan perkembangan sosial politik yang terjadi di masyarakat. Namun demikian, tugas dan wewenang dari lembaga perwakilan tersebut dapat dikelompokkan menjadi²⁷:

- a. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.
- b. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat. Dan diinterprestasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat undang-undang dasar (*supreme legislative body of some nations*).

Berdasarkan pembagian lembaga perwakilan tersebut diatas yang bersinergi dengan konsep Trias politica yang diperkenalkan oleh Jhon Locke yang kemudian disempurnakan oleh Montesquie. Sebagaimana pernyataan Montesquie yang dikutip oleh Harold J laski menyatakan bahwa²⁸:

"when the legislative and executive powers are united in the same persons or body, there can be no liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch or senate

²⁶ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*,(Yogyakarta:UIN Press,2013),hlm.15

²⁷ Ibid,hlm.21-22

²⁸ Montesquie dalam Harold J Laski,*A Grammer Of Politics*, (London:George Allen and Unwin LTd,1938)hlm.297

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

should enact tyrannical laws, to enforce them in tyrannical manner”...

(Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif bersatu dalam satu orang atau badan, berarti tidak akan ada kebebasan, karena ketakutan akan munculnya raja atau senat yang sama akan berbuat tyrani, untuk menegakkannya juga dengan cara tirani...)

Maka dibutuhkan pembagian kekuasaan dalam suatu negara agar demokrasi yang dicita-citakan terlaksana. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Baryy R Weingast²⁹ bahwa” *there is a powerful association between democracy and liberty:”countries that hold free election are overwhelmingly more liberal than those that do not”. Indeed, the more closely countries meet that standards of electoral democracy (free and fair,multiparty elections by secret and universal ballot),the higher their human rights rating.*(Ada hubungan yang kuat antara demokrasi dan kebebasan. Negara-negara yang melaksanakan pemilu secara adil lebih daribebas dari pada negara yang tidak melaksanakannya. Dan memang mereka (negara) tersebut lebih dekat memenuhi standar demokrasi elektoral (bebas dan adil, pemilu multipartai dengan rahasia dan universal) semakin tinggi pelaksanaan hak asasi manusianya.)

Senada dengan hal tersebut diatas, maka menurut Arend Lijphart, unsur dari suatu negara demokrasi adalah adanya perwakilan rakyat, karena rakyat tidak dapat memerintah atau mengartikulasikan kepentingannya secara sendiri-sendiri, karenanya harus diwakilkan. Sesuai dengan hal tersebut, lembaga perwakilan banyak dibentuk di negara-negara yang ada di dunia sat ini, sebagai perwujudan demokrasi atau kedaulatan rakyat³⁰.

²⁹ Larry Diamond,Op.Cit.hlm.4-5

³⁰ Arend Lijphart sebagaimana dikutip oleh Efriza, *Studi Parlemen* (Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik),(Setara Press:Malang,2014) ,hlm.17

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Lembaga perwakilan dalam masyarakat biasanya dibagi dalam 2(dua) kategori.Kategori pertama perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai trustee (wakil) dan perannya sebagai pengemban mandat perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan dan kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar³¹.

4.Asal-usul Partai Politik

Mempelajari asal-usul partai politik menjadi penting karena partai politik selain dia sebagai agen demokrasi, yang penting untuk setiap sistem yang ingin mewakili dan melembagakan aturan massa. Juga partai politik munculnya bukan dari negara, namun menurut Everett Carll ladd,Jr partai politik adalah anak-anak egalitarianisme.Mereka tidak memiliki tempat dalam masyarakat pra-egaliter, dan kehadiran mereka dalam bentuk yang menunjukkan kesamaan dasar fungsi tidak dapat dihindari dalam setiap sistem egaliter³².

Secara garis besar, terdapat beberapa penjelasan utama dalam memahami asal-usul partai politik. Beberapa pendekatan itu adalah pendekatan institusional, pendekatan historis, dan pendekatan modernisasi.

4.1 Teori institusional atau kelembagaan.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya.

³¹ Ibid,hlm.52

³² William Crotty, *Asal usul dan Evolusi partai di Amerika Serikat*,Op.Cit,hlm.38

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Mengenai alat-alat perlengkapan negara ini dapat ditinjau dari beberapa segi, menurut Jellinek pengertian organ ini dibagi dalam dua golongan besar yaitu³³:

- a. Alat perlengkapan negara langsung (unmittelbare organ);
- b. Alat-alat perlengkapan negara yang tidak langsung (mittelbare organ)

Adapun parameter suatu lembaga negara itu disebut alat perlengkapan negara langsung atau tidak langsung adalah bersumber pada konstitusi. Dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa :

(1) majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota dewan perwakilan rakyat dan anggota Dewan perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut maka parlemen adalah alat perlengkapan negara langsung. Teori ini memberikan tekanan pada transformasi yang terjadi pada parlemen. Teori institusional menempatkan asal-usul partai politik sebagai perluasan bertahap atas hak pilih dan transfigurasi dari badan-badan di parlemen³⁴.

Badan-badan diparlemen tersebut adalah legislative karena ada kebutuhan para anggota parlemen untuk mengadakan kontak dan mendapatkan dukungan dari masyarakat maka dibentuklah partai politik yang fungsi salah satunya adalah menjembatani kepentingan antara rakyat dan pemerintah. Hal inilah yang kemudian disebut dengan sarana komunikasi politik.

Dengan adanya parlemen yang diisi oleh perwakilan dari partai politik, maka sedikitnya terdapat tiga alasan mengapa partai politik dibutuhkan dalam konteks pelebagaan dirinya

³³ Jellinek dalam Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Malang: Setara Press, hlm.27

³⁴ Sigit Pamungkas, Loc.cit.hlm.10

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

IMD [*institute for Multyparty Democracy*], 2006:10). Pertama, partai politik adalah kendaraan utama bagi terwujudnya perwakilan politik, meskipun di beberapa negara saat ini sudah ada DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang anggotanya dipilih secara individu bukan melalui partai politik. Kedua, partai politik adalah mekanisme utama bagi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini terkait dengan dibutuhkan dukungannya partai politik dalam pencalonan kepala negara. Ketiga, partai politik adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokratis.

4.2 Teori Historis.

Teori ini memberi tekanan pada krisis-krisis sistemis yang berkaitan dengan proses pembangunan bangsa (*nation-building*). Krisis-krisis itu diantaranya krisis yang berkaitan dengan integrasi nasional, legitimasi bangsa dan tuntutan partisipasi yang lebih besar. Krisis-krisis itu akan menentukan karakter partai.³⁵ Secara historis keberadaan partai-partai politik ini sangat erat berhubungan dengan masalah pembangunan bangsa (*nation building*).

Faktanya partai-partai politik di Indonesia sebelum kemerdekaan banyak didirikan bertujuan untuk memerdekakan Indonesia dari cengkeraman penjajah Belanda seperti Budi Utomo (1908), ISDV, Sarekat Islam (SI), PNI, PSII, PII dan Partindo. Pertumbuhan partai-partai politik di era sebelum kemerdekaan tersebut adalah disebabkan perubahan masyarakat dari bentuk tradisional yang berstruktur sederhana menjadi bentuk modern yang berstruktur kompleks.

4.3 Teori Modernisasi.

Ada sebuah formula yang menyatakan bahwa partai massa adalah produk dari modernisasi sosial. Kelompok-kelompok sosial baru mencari akses yang lebih langsung untuk masuk dalam proses politik sebagai dampak dari

³⁵ Ibid, hlm.11

terjadinya peningkatan dalam hal aliran informasi, ekspansi pasar-pasar internal, pertumbuhan teknologi, ekspansi jaringan transportasi dan yang terpenting adalah karena terjadinya peningkatan mobilitas spasial maupun sosial.³⁶

Berdasarkan bunyi Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, negara Indonesia telah menggunakan istilah negara Indonesia adalah negara hukum³⁷. Sedangkan jika mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen justru berbunyi “negara berdasarkan atas hukum yang diikuti istilah *rechtsstaat* dalam tanda kurung pada penjelasan UUD 1945³⁸.

B.Fungsi dan Tujuan Partai Politik

Pasca berakhirnya perang dunia ke-2 sangat sulit mendapatkan sistem demokrasi langsung diterapkan dalam suatu negara. Hal ini tidak terlepas dengan semakin banyaknya penduduk atau luasnya wilayah suatu negara. Maka pilihan demokrasi perwakilan menjadi suatu *qonditio sieana qua non* atau sesuatu yang tidak dapat ditolak dan harus dilakukan.

Konsekuensi dari penerapan demokrasi perwakilan adalah munculnya jarak antara rakyat disatu sisi dengan pemerintah disisi yang lain. Padahal tujuan utama dari sistem perwakilan dalam suatu negara demokrasi adalah memberikan suatu sarana bagi warga negara untuk melaksanakan beberapa pengendalian terhadap pengambilan keputusan politik untuk diri mereka sendiri.

Dalam prespektif politik keterwakilan di lembaga formal negara, partai politik memiliki peran dan posisi yang strategis karena partai politik merupakan bagian penting

³⁶ Ibid, hlm.12

³⁷ Baca Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

³⁸ Benny K.Harman sebagaimana dikutip oleh Nandang Alamsah Delianoor, *Forum Privilegiatum dan Impeachment di Negara Hukum Indonesia*, (P4H:Bandung,2008), hlm.31-32

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

dari pilar-pilar demokrasi. Demokrasi prosedural maupun substansial akan senantiasa menempatkan aktor politik utama yakni partai politik sebagai instrument yang menentukan jalannya pemilu³⁹.

Maka untuk mencapai hal tersebut dibutuhkan fungsi-fungsi dan tujuan partai politik yang kemudian diatur dalam Pasal 11 UU No 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan UU 2 Tahun 2011 tentang partai politik yaitu:

- (1) Partai politik berfungsi sebagai sarana:
 - a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - b. Pencipta iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
 - c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
 - d. Partisipasi politik warga Negara Indonesia;
 - e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

- (2) Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pada umumnya para ilmuwan politik menggambarkan 4 (empat) fungsi partai politik yaitu meliputi: (i) komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur

³⁹ Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia*, (Fajar Media Press: Yogyakarta, 2011), hlm.22

konflik (*conflik management*)⁴⁰. Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi;(ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*);(iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan⁴¹.

1 Fungsi Partai Politik

a. Sarana komunikasi Politik

Keberadaan partai politik berfungsi menjadi sarana komunikasi politik antara pemerintah dan yang diperintah yaitu masyarakat. Fungsi komunikasi politik disini diartikan sebagai disatu pihak merumuskan kepentingan (*interest articulation*) dan menggabungkan atau menyalurkan kepentingan (*interest aggregation*) masyarakat untuk disampaikan dan diperjuangkan kepada pemerintah melalui saluran-saluran yang tersedia, sedangkan di pihak lain juga berfungsi menjelaskan dan menyebarluaskan kebijaksanaan pemerintah kepada masyarakat (khususnya anggota parpol yang bersangkutan). Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 11 c UU No 2 Tahun 2011 tentang partai politik yaitu “penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan Negara”.

Berkaca pada kondisi di Indonesia, dimana setelah berakhirnya rezim orde baru yang otoriter menuju rezim reformasi yang demokratis maka menurut Samuel Huntington ada 3 syarat terwujudnya demokrasi yaitu (1) berakhirnya rezim otoriter;(2) dibangunnya rezim demokrasi atau disebut juga masa transisi demokrasi;(3) pengkonsolidasi rezim baru. Fase antara runtuhnya rezim otoriter kepada konsolidasi rezim demokrasi merupakan

⁴⁰ Miriam Budiardjo dalam Jimly Asshidiqie, *Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi Vol.3 No.4 Desember 2006

⁴¹ Ibid.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

masa rentan. Maka diperlukan kesamaan pandangan diantara elite baru dan elit lama dalam rezim baru tentang proses institusionalisasi yang akan dilakukan agar dapat dihasilkan sistem politik yang demokratis⁴². Disinilah partai politik dapat mengambil peran yang cukup strategis yaitu salah satunya sebagai alat atau sarana komunikasi politik dari dan antar partai dan masyarakat.

b. Sarana Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik dapat diartikan sebagai penyebaran ajaran-ajaran partai atau penyebarluasan kebijakan-kebijakan pemerintah kepada masyarakat luas. Hal ini terjadi jika partai politik tersebut merupakan partai yang sedang berkuasa atau merupakan partai koalisi dengan partai pemerintah.

Proses sosialisasi politik adalah bentuk proses partai politik untuk membentuk sikap seseorang terhadap fenomena politik yang terjadi. Dan umumnya proses sosialisasi politik berjalan dalam jangka waktu yang panjang sejak masa kanak-kanak hingga masa dewasa.⁴³ Proses didapatkan oleh seseorang memperolehnya dari pandangan, orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat dimana dia berada. Melalui kursus-kursus pendidikan, partai politik menanamkan nilai-nilai ideology dan loyalitas kepada Negara dan partai. Namun menurut Abdul Mukhtie Fadjar⁴⁴, istilah sosialisasi politik merupakan istilah yang longgar pengertiannya, istilah yang ketat pengertiannya adalah pendidikan politik (*political education*), sedangkan yang paling ketat disebut indoktrinasi politik (*political indoctrination*).

⁴² Samuel Huntington dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, (Rajawali Press: Jakarta, 2008), hlm. 57

⁴³ Miriam Budihardjo dalam Yulia Neta, *Fungsi Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Yang Demokratis*, 2011, Jurnal Konstitusi Vol. III No. 1, PKK-PUU FH UNILA, hlm. 73

⁴⁴ Abdul Mukhtie Fadjar, Op. Cit, hlm, 19

c. Sarana Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik merupakan fungsi yang sangat penting bagi partai politik. Schattschneider menyatakan jika partai politik gagal melakukan fungsi ini maka ia berhenti menjadi partai politik⁴⁵. Karena tentunya tidak ada lagi regenerasi untuk melanjutkan tongkat estafet kepemimpinan partai.

Salah satu bentuk dari proses rekrutmen politik oleh partai politik adalah mengenai suksesi kekuasaan atau pimpinan. Hal ini mengacu pada bunyi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

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

Berdasarkan amanat UUD 1945 tersebut, maka semakin penting peran partai politik khususnya untuk merekrut atau mencari anggota baru dan mengajaknya untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen politik akan menjamin keberlanjutan (*sustainability*) dan kelestarian partai selain sebagai salah satu cara menyeleksi calon-calon pemimpin politik baru baik untuk duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif.

d. Sarana Pengatur Konflik

Dalam negara demokratis yang masyarakatnya terbuka dan plural, perbedaan dan persaingan pendapat sangatlah wajar dan hal tersebut acapkali menimbulkan konflik sosial yang sangat luar biasa. Oleh sebab itu, agar konflik yang terjadi tidak membuat gagalnya tatanan demokrasi yang telah disusun dalam suatu sistem ketatanegaraan, maka konflik harus dapat dikendalikan atau dijinakkan agar tidak berlarut-larut. Dalam hal ini partai

⁴⁵ Sigit Pamungkas, *Op.Cit*, hlm.90

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

politik dengan segala komponen yang ada pada dirinya dapat berperan dalam menekan konflik seminimal dan sedini mungkin. Dalam artian partai sebagai pengatur konflik (*conflict management*) maka partai politik harus melakukan suatu proses agregasi kepentingan (*aggregation of interest*) yang dapat mengkristalisasi beragam kepentingan masyarakat dan menyalurkannya melalui saluran-saluran yang tersedia⁴⁶.

e.Pembuat kebijakan

Politik selalu berhubungan dengan kekuasaan. Sehingga jelas tujuan dari partai politik adalah merebut kekuasaan dengan cara damai lewat pemilu yang dilaksanakan secara berkala. Dan sesudah mendapatkan kekuasaan dalam pemerintahan, baik dalam lembaga eksekutif maupun legislative maka partai politik akan mempunyai dan berwenang dalam mengambil atau mengeluarkan kebijakan yang disesuaikan dengan plat form atau ideologi partai politik tersebut. Atau setidaknya partai politik dapat mempengaruhi kebijakan penguasa melalui kader-kadernya yang duduk dalam lembaga legislatif maupun eksekutif.

2. Tujuan Partai Politik

Disamping mempunyai fungsi, maka partai politik juga mempunyai tujuan. Menurut bunyi pasal 10 UU No 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan UU No 2 Tahun 2011 Tentang Partai politik, (1) Tujuan partai politik adalah:

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945;

⁴⁶ Saluran-saluran yang tersedia disini adalah DPR untuk tingkat pusat, DPRD provinsi dan kabupaten. Maka partai politik yang dapat mendudukkan kadernya dalam lembaga legislative, mempunyai fungsi untuk menekan konflik seminimal mungkin antara pemerintah dengan rakyat sesuai dengan fungsinya sebagai anggota dewan atau wakil rakyat.

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

- b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

(2) Tujuan Khusus Partai Politik adalah:

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; dan
- c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Secara pragmatis, tujuan partai politik tersebut diatas tidak lain berorientasi pada perebutan kekuasaan dalam pemerintahan secara damai melalui pemilu. Tujuan semacam ini tentu saja memiliki maksud apabila partai politik tersebut menguasai kekuasaan dalam pemerintahan, maka ideologi, visi dan misi serta progam partai dapat dipergunakan sebagai landasan untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan yang pada akhirnya partai politik akan memperoleh manfaat khususnya dalam bidang materiil.

Dengan melihat aktifitas dari partai politik, maka rakyat sebagai subjek dalam sistem ketatanegaraan dapat melakukan pilihan-pilihan alternative, yakni partai politik manakah yang akan diikuti atau menjadi saluran politik mereka. Di dalam struktur masyarakat yang paternalistik, maka pilihan rakyat untuk berafiliasi kepada partai politik yang sering dipengaruhi oleh tokoh-tokoh politik yang ada

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

di dalam partai politik tersebut, semacam ulama, tokoh masyarakat atau tokoh adat.

Bahkan tidak jarang afiliasi tersebut juga dipengaruhi oleh ideologi atau aliran yang dianut oleh suatu partai politik. Oleh sebab itu di dalam negara yang struktur masyarakatnya masih bersifat primordial paternalistik, partai politik gemar untuk memainkan ideology-ideologi atau aliran-aliran partai politik guna memperoleh dukungan rakyat, sehingga dapat memperkuat posisi dalam kehidupan ketatanegaraan.⁴⁷

Fenomena ini menyebabkan program partai tidak menjadi isu utama untuk mendapatkan dukungan massa, melainkan ketokohan seseorang figure yang diharapkan dapat mendulang suara sebanyak mungkin⁴⁸. Kehidupan partai politik semacam ini masih sering dijumpai di negara-negara berkembang dimana tingkat SDM yang berpendidikan masih kurang atau bahkan minus.

Termasuk Indonesia, dimana banyak partai politik yang cenderung bersembunyi di balik baju yang bersifat ideologis, dibelakang karisma pribadi para elitnya, serta di balik isu-isu besar yang tidak pernah diterjemahkan secara kontekstual-operasional. Sebagai akibatnya, kompetisi partai-partai cenderung lebih bersifat fisik (melalui kemampuan pengerahan massa, mobilisasi simbol-simbol, dan sejenisnya) ketimbang kompetisi atas dasar keunggulan visi, platform dan program politik⁴⁹.

⁴⁷ B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta:Universitas Atma Jaya,2009),hlm.263.

⁴⁸ Contoh kasus adalah dalam pelaksanaan pemilu tahun 1999-2014 dimana hampir semua partai yang ada mengandalkan ketokohan ketua partainya seperti PDI-P dengan Megawatinya, PKB dengan Gus Durnya, PAN dengan Amien Raisnya, Gerindra dengan Prabowo-nya, Demokrat dengan SBY-nya dsb.

⁴⁹ Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta:Pustaka Obor,2014),hlm.51, Hal ini seperti kasus pelantikan Jokowi sebagai walikota Solo, dan Risma sebagai walikota Surabaya.Dimana kedua tokoh ini sebenarnya bukan kader asli didikan

C. Tipologi Partai Politik

Tipologi berasal dari dua suku kata yaitu *Tipo* yang berarti pengelompokan dan *Logos* yang mempunyai arti ilmu atau bidang keilmuan. Jadi tipologi adalah ilmu yang mempelajari pengelompokan suatu benda dan makhluk secara umum.⁵⁰

Sedangkan tipologi partai politik sendiri diartikan sebagai pengelompokan partai politik berdasarkan karakter-karakter khusus dari suatu partai sehingga partai tersebut dapat dikategorikan dalam berbagai macam tipe, kelompok atau model tertentu.

Berdasarkan tingkat komitmen parpol terhadap partai politik terhadap ideologi dan kepentingan, partai politik dapat diklasifikasikan dalam lima jenis yaitu:⁵¹

1. Partai proto, adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti dewasa ini yang muncul di Eropa Barat sekitar abad tengah sampai akhir abad ke-19. Ciri paling menonjol partai proto adalah perbedaan antara kelompok anggota (ins) dengan non-anggota (outs). Masih belum nampak sebagai parpol modern, tetapi hanya merupakan faksi-faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideology dalam masyarakat.
2. Partai kader, merupakan perkembangan lebih lanjut partai proto, muncul sebelum diterapkan hak pilih secara luas bagi rakyat, sehingga sangat tergantung masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta pemberian dana. Tingkat organisasi dan ideologi masih rendah. Ideologi yang dianut konservatisme ekstrim

PDI-P, melainkan orang luar partai yang track recordnya baik di masyarakat kemudian dicalonkan oleh PDI-P.

⁵⁰<http://wartawarga.Gunadarma.ac.id/2011/05/pengertian-tipologi/diakses> pada tanggal 22 November 2013

⁵¹ Amal sebagaimana dikutip oleh Abdul Malik Fadjar, Op.Cit, hlm.15-16

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

atau reformisme moderat, partai kader tidak perlu organisasi besar yang memobilisasi massa.

3. Partai massa, muncul setelah terjadinya perluasan hak pilih rakyat, sehingga dianggap sebagai suatu respon politik dan organisasional bagi perluasan hak pilih. Kalau partai proto dan partai kader muncul dalam lingkungan parlemen (intra-parlemen) dan memiliki basis pendukung kelas menengah ke atas dengan tingkat organisasi dan ideology rendah. Partai massa terbentuk diluar parlemen (extra-parlemen) dengan basis massa yang luas, seperti buruh, tani, kelompok agama, dll, dengan ideology yang kuat untuk memobilisasi massa dengan organisasi yang rapi. Tujuan utamanya bukan hanya memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum, tetapi juga memeberikan pendidikan politik bagi rakyat/anggota.
4. Partai dictatorial, merupakan suatu tipe partai massa tetapi memiliki ideology yang lebih kaku dan radikal. Kontrol terhadap anggota dan rekrutmen anggota sangat ketat., karena dituntut kesetiaan dan komitmen terhadap ideology partai. Biasanya partai dictatorial mengkultuskan satu pemimpin utama yang mempunyai segala wewenang, baik itu berupa perekutan anggota baru maupun pemecatan anggota.
5. Partai catch-all, merupakan gabungan partai kader dan partai massa. Istilah catch-all pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan partai politik di Eropa Barat pasca Perang Dunia ke-2. Catch-all artinya menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya. Tujuan utamanya adalah memenangkan pemilihan umum dengan menawarkan progam dan keuntungan bagi anggotanya sebagai ganti ideology yang kaku. Aktivitas partai ini erat kaitannya dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan.

D.Sumber Keuangan Partai Politik

Nassmacher⁵² menyatakan, uang mempengaruhi politik karena uang merupakan sumber daya bagi politik yang ingin berkuasa. Terutama karena uang dapat dikonversi dengan mudah ke berbagai bentuk sumber daya lainnya. Uang dapat dipergunakan untuk membeli barang seperti peralatan kampanye, iklan dan juga suara rakyat atau dengan kata lain uang dapat dipergunakan sebagai modal kampanye bagi partai politik.

Hal ini nampak dalam pelaksanaan setiap pemilu, dimana partai-partai mapan selalu mendominasi dalam alat peraga kampanye. Mulai dari baliho, bendera, kaos, iklan di media elektronik dan cetak hingga kegiatan-kegiatan sosial⁵³ yang bertujuan untuk menarik simpati masyarakat untuk memilih partai-partai tersebut dalam pemilu. Berkenaan dengan hal ini, maka pendanaan atau keuangan partai politik harus diatur dengan tujuan agar setiap partai politik dalam bersaing dalam level yang sama atau memulai pada titik yang sama dalam setiap pemilu. Namun berbeda jika sebuah partai telah sangat mapan, dalam artian memiliki jaringan sosial yang sangat luas dan massa yang loyal, maka sumber pendanaan yang cukup luas menjadi modal tersendiri untuk mendominasi pemilu.

Pengaturan keuangan partai politik juga bertujuan agar partai politik tidak menggunakan sumber-sumber pendanaan yang dilarang, seperti menggunakan anggaran pemerintah maupun BUMN. Karena peluang ini akan sangat besar terjadi pada partai yang sedang berkuasa dimana akses kepada sumber daya publik yang dikelola pemerintah

⁵² Nassmacher dalam J Danang Widoyoko, *Oligarki dan Korupsi Politik di Indonesia*, (Malang: Setara press, 2013), hlm. 11

⁵³ Kegiatan-kegiatan sosial yang seringkali dilakukan oleh partai dalam pemilu seperti donor darah, cek kesehatan gratis, hiburan rakyat hingga setiap kali terjadi bencana di suatu daerah, parpol-parpol mapan membuka posko bantuan darurat bagi warga yang terkena bencana.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

sangatlah besar sehingga dengan mudah kegiatan partai politik mendompleng pada kegiatan pemerintah.

Perihal pendanaan partai politik sebetulnya sudah diatur dalam Pasal 34 (1) UU No 2 Tahun 2011 tentang partai politik yang berbunyi “Keuangan partai politik bersumber dari : (a) iuran anggota,(b) sumbangan yang sah menurut hukum, (c) bantuan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”.

Sebagai simulasi perhitungannya adalah mengacu pada data Tahun 2009; Jumlah Kursi di DPR Tahun 2004 adalah 555 Kursi; bantuan untuk Partai Politik perkursi berdasarkan PP Nomor 29 Tahun 2005 dihargai Rp.21.000.000,-/Kursi. Jadi, bantuan untuk Parpol Tahun 2009 berarti Rp.11.550.000.000,- Sedangkan Suara Sah Pada Pemilu 2004 sebesar 113.462.414 suara dan Pemilu 2009 sebesar 104.095.847 suara. Di antaranya Partai Demokrat yang memperoleh suara 21.703.137 atau 20,85%. Diketahui bantuan Parpol 2009 adalah Rp.11.550.000.000. Suara Sah Pemilu 2004 sebesar 113.462.414 suara. Suara sah Pemilu 2009 = 104.095.84. Setelah mengetahui Jumlah Bantuan APBN untuk Partai Politik Tahun Anggaran 2009 dan Suara Sah Pada Pemilu 2004, kita bisa mengetahui nilai bantuan persuara, yakni $11.550.000.000/113.462.414 = 102$. Maka nilai bantuan persuaranya Rp.102,- Kemudian jumlah bantuan keuangan yang yang dialokasikan APBN setiap tahunnya untuk partai politik, $104.095.847 \times 102 = \text{Rp.}10.617.776.394$ yang dibagi oleh 10 partai pemenang pemilu 2004 berdasarkan jumlah kursi mereka di DPR pusat.⁵⁴ Sedangkan untuk pemenang pemilu 2009 datanya adalah sebagai berikut:

⁵⁴ M.Iwan Satriawan, *Dilema Partai Politik di Indonesia*, Lampung Post,8 Mei 2013

**Tabel.1 Jumlah Bantuan Keuangan APBN
Kepada Partai Politik DPR Hasil Pemilu 2009
(Rp.108 Per Suara)**

No	Nama partai	Jumlah kursi	Jumlah Suara	Jumlah Subsidi
1	Demokrat	148	21.655.295	2.338.771.860
2	Golkar	106	14.576.388	1.574.249.904
3	PDIP	94	15.031.497	1.623.401.676
4	PKS	57	8.204.946	886.134.168
5	PAN	46	6.273.462	677.533.896
6	PPP	38	5.544.332	598.787.896
7	PKB	28	5.146.302	555.800.616
8	Gerindra	26	4.642.795	501.421.860
9	Hanura	17	3.925.620	423.966.960
	Total Kursi	560		

Sumber:Didik Supriyanto (ed), Anomali Keuangan partai politik Pengaturan dan Praktek, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan,2011,hlm.101

Sedangkan untuk APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Provinsi juga digunakan untuk membiayai parpol di tingkat DPRD Provinsi, untuk DPRD kota atau kabupaten juga menggunakan dana APBD Kota/kabupaten untuk pendanaan parpol ditingkat kota/kabupaten.

**Tabel.2
Jumlah Bantuan Keuangan APBD
Provinsi Lampung
Kepada Partai Politik DPRD Hasil Pemilu 2009
pada Tahun 2013⁵⁵**

⁵⁵ Sesuai dengan Keputusan Gubernur Lampung Nomor G/234/II.03/HK/2013. Bantuan untuk partai politik ini diberikan setiap tahun kepada partai politik yang memiliki kursi di DPRD Lampung, sedangkan besarnya sesuai dengan perolehan suara pada pemilu

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

No	Parpol	Jumlah Kursi	Anggaran
1	Demokrat	14	283,778,241
2	PDIP	11	216,250,159
3	Golkar	10	193,610,321
4	PKS	7	131,127,555
5	PAN	7	107,620,418
6	Gerindra	6	67,732,485
7	Hanura	6	67,732,485
8	PKB	5	69,732,485
9	PKPB	4	45,629,973
10	PPP	3	50,558,379
11	PDK	2	25,816,326
Total		75	1,260,808,967

Sumber: keshbangpol Provinsi Lampung 2013

Tabel.3
Jumlah Bantuan Keuangan APBD Provinsi Jawa Timur
Kepada partai Politik DPRD Hasil Pemilu 2009 Pada
Tahun 2013 dalam Rupiah

No	Partai	Jumlah Bantuan Dana
1	Demokrat	308.817.901
2	PDI-P	296.569.982

2009. Namun berdasarkan data tersebut khususnya diwilayah Provinsi Lampung belum ada pengajuan informasi publik dari masyarakat maupun LSM mengenai penggunaan dana tersebut oleh partai politik. Data ini adalah hasil penelitian yang dibiayai oleh DIPA Fakultas Hukum Universitas Lampung Tahun 2014.

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

3	PKB	227.438.938
4	Golkar	170.295.977
5	Gerindra	83.212.546
6	PAN	99.214.964
7	PKS	92.324.556
8	PKNU	99.423.930
9	PPP	86.975.985
10	Hanura	70.169.493
11	PBR	18.884.757
12	PDS	14.896.287

Sumber: *Kesbangpol Prov. Jatim 2013*

Tabel.4
Jumlah Bantuan Keuangan APBD Provinsi DIY
Kepada partai Politik DPRD Hasil Pemilu 2009
(Rp.618 per-suara)

No	Parpol	Jumlah Kursi	Jumlah Suara	Anggaran
1	Demokrat	8	327.799	202.579.782
2	PDIP	11	274.679	169.751.622
3	Golkar	7	258.800	159.938.480
4	PKS	7	159.132	98.343.576
5	PAN	10	243.416	150.431.088
6	Gerindra	3	78.254	48.360.972

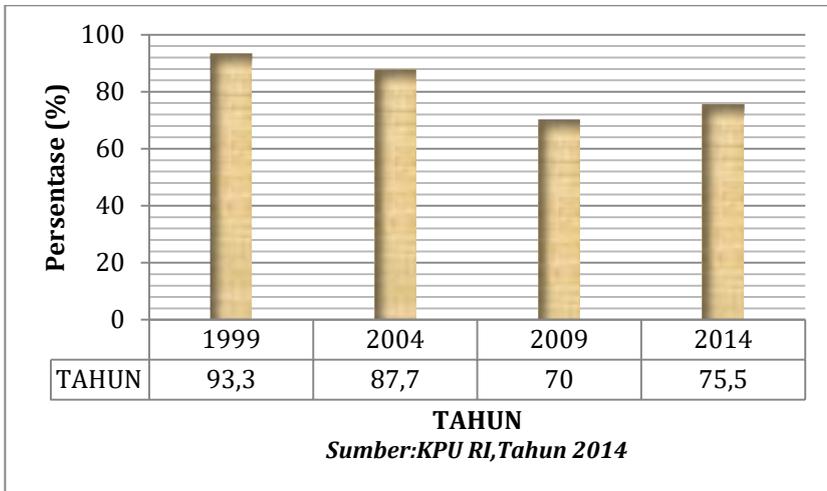
Sumber: *Sumber: Didik Supriyanto (ed), Anomali Keuangan Partai Politik Pengaturan dan Praktek, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, halaman 102.*

Berdasarkan perbandingan data sumbangan pemerintah pusat dan daerah terhadap partai politik tersebut diatas, maka seharusnya adanya sinergi kegiatan antara pengurus pusat partai politik dengan pengurus di daerah khususnya mengenai pelaksanaan fungsi dan tujuan partai politik. Namun ada kecenderungan bantuan dana dari

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

pemerintah pusat dan daerah kepada partai politik hanya dijadikan sarana untuk memperkaya diri pengurus parpol. Hal ini terlihat pada diagram sebagai berikut:

Diagram. 1
Grafik Partisipasi Pemilih dalam Pemilu
Tahun 1999-2014



Berdasarkan diagram tersebut diatas, adanya trend penurunan partisipasi pemilih dari tahun 1999 hingga 2014. Hal ini mengindikasikan gagalnya fungsi dan tujuan partai politik.

Sedangkan mengenai tingkat partisipasi pemilih atau konstituen, terus mengalami penurunan sejak diselenggarakannya pemilu 1999 pasca reformasi 1998. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Ketua KPU Pusat “bahwa tingkat keikutsertaan pemilih meningkat 14% dibandingkan pemilu 2009”. Meningkatnya jumlah pemilih di tahun 2014 dibandingkan dengan pemilu 2009 lebih banyak disebabkan karena semakin maraknya jual beli suara di tingkat pemilih oleh calon legislatif. Tingkat penyebaran uang dari caleg tidak hanya kepada konstituen saja, melainkan juga dari tingkat KPPS hingga KPUD. Penyebaran uang dari caleg

lebih diperuntukkan untuk melakukan penggelembungan suara pada caleg-caleg tertentu yang telah memberikan sejumlah uang kepada petugas di lapangan⁵⁶.

Fakta ini menyebabkan, pemilu di Indonesia dari tahun ke tahun semakin menurun kualitasnya. Menurun dari sisi kualitas demokrasi, menurun juga dari sisi partisipasi pemilih⁵⁷.

Bahkan ada salah satu kecenderungan menarik yang terjadi menjelang pemilu 2009 adalah meningkatnya alokasi dana bantuan sosial disejumlah departemen. Progam dana publik untuk program dana bantuan sosial di dalam APBN Tahun 2009 mencapai Rp.64.788.513.384.000. Belanja bantuan sosial ini merupakan bagian terbesar dari total belanja pemerintah pusat. Anggaran bansos tersebar di beberapa departemen/kementerian yang terkait dengan pemilu dan pemenuhan kebutuhan dasar.

Tabel.5
Data Tren Belanja Sosial Departemen dalam APBN
(2007,2008,2009)

Sumber: Badoh dan Dahlan,2010

⁵⁶ Contoh kejahatan pemilu adalah di daerah Lampung barat dari 26 PPK hanya 2 yang tidak ditetapkan tersangka kasus penggelembungan suara. Dalam Lampung Post, "Kini Giliran Caleg", 10 Mei 2014

⁵⁷ Berdasarkan survei dari CSIS dan lembaga survei Cyrus Network telah menetapkan persentase pemilih yang enggan menggunakan hak pilihnya pada pemilihan umum legislatif 2014. Dari hasil kalkulasi mereka melalui metode penghitungan cepat, tingkat 'golongan putih' pemilu tahun ini hampir menyentuh angka 25 persen. dalam [http://www.merdeka.com/pemilu-2014/ini tingkat partisipasi pemilih dari pemilu 1955-2014. html](http://www.merdeka.com/pemilu-2014/ini_tingkat_partisipasi_pemilih_dari_pemilu_1955-2014.html)

Nama Instansi	<i>RISALAH HUKUM DAN TEORI</i>		
	APBN 2007	APBN 2008	APBN 2009
Departemen Dalam negeri	1.453.425.000.00	3.592.495.000.00	6.334.135.849.00
Departemen Pertanian	3.380.296.984.00	4.081.357.724.00	2.548.400.943.00
Departemen Pendidikan	28.029.786.049.00	33.398.640.807.00	35.095.822.257.00
Departemen Kesehatan	3.731.249.646.00	6.472.622.452.00	7.224.000.000.00
Departemen Agama	3.557.281.635.00	5.829.122.276.00	6.888.588.672.00
Departemen Sosial	2.053.188.949.00	2.452.311.272.00	2.202.269.000.00
Departemen Kelautan dan Perikanan	365.312.755.00	462.083.192.00	33.987.773.00
Departemen Pekerjaan Umum	1.952.020.000.00	1.869.666.550.00	2.647.475.000.00
Kementerian Daerah Tertinggal	418.581.292.00	778.165.038.00	852.484.331.00
Kementerian Koperasi dan UKM		260.876.769.00	8.400.000.00

Berdasarkan dari data trend belanja bantuan sosial dari tiga tahun APBN (2007,2008, 2009) terlihat bahwa ada kecenderungan meningkatnya belanja bantuan sosial menjelang pemilu. Dalam keuangan negara, bantuan sosial termasuk anggaran fleksibel tanpa melalui prosedur dan persyaratan yang rumit dan panjang seperti halnya proyek pemerintah lainnya. Tanpa melalui tender yang prosedurnya panjang, dana bantuan sosial tinggal dikucurkan kepada kelompok yang membutuhkan. Kelompok yang dianggap memerlukan bisa termasuk para pendukung, ormas terkait⁵⁸ atau kelompok masyarakat di kantong-kantong suara.⁵⁹

⁵⁸ Hampir semua parpol mempunyai ormas pendukungnya baik yang secara langsung maupun tidak seperti AMG (Angkatan Muda Golkar), Garda Bangsa (PKB), Garda Pemuda Nasdem dibawah naungan partai NASDEM,PKS mempunyai jaringan yang sangat kuat dikalangan mahasiswa yang tergabung dalam Lembaga Dakwah Kampus (LDK).untuk uraian mengenai hubungan LDK dengan PKS dapat dibaca

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Fenomena ini membuka jalur korupsi baru di pemerintahan lewat kader-kader partai yang duduk dikursi eksekutif maupun legislative. Korupsi tidak hanya dilakukan dengan cara manual namun modus baru yang sulit terdeteksi adalah melalui dana bantuan sosial yang dikelola atau disalurkan melalui ormas-ormas underbow partai politik baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini disebabkan untuk memenangkan pemilu, partai politik tidak cukup hanya mengandalkan iklan di media elektronik maupun cetak, juga tidak cukup hanya mengiklankan diri mereka lewat spanduk yang terpasang di setiap jalan protokol, melainkan sasaran yang lebih efektif adalah dengan organisasi sosial kemasyarakatan bentukan mereka. Hal ini disebabkan sasarannya jelas, dan tingkat loyalitas pemilih lewat ormas tersebut cukup tinggi.

Tabel.6
Hasil Kompilasi Belanja Iklan Aktual Partai Politik
Periode Juli 2008-April 2009

Partai Politik	Prints Ads	TV (juta)	Grand Total
Golkar	194.435	82.856	277.291
Demokrat	103.881	110.557	214.438
Gerindra	37.459	113.716	151.175
PDI-P	68.188	34.704	102.892
PKS	42.609	32.036	74.645
PAN	54.891	16.202	71.093
HANURA	31.02	13.775	44.795
PPP	24.830	15.520	40.350

Sumber: Badoh dan Dahlan,2010

dalam Burhanudin Muhtadi, *PKS antara suara dan syari'ah*, (Jakarta:Gramedia), atau M.Imdadun Rahmat, *Ideologi Politik PKS dari masjid Kampus ke Gedung Parlemen*, (Yogyakarta:LKiS).

⁵⁹ J.Danang Widoyoko, Op.Cit.hlm.16

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Berdasarkan data-data tersebut, maka keuangan partai politik tidak cukup hanya mengandalkan bantuan APBN atau APBD saja, melainkan juga lewat kegiatan-kegiatan pemerintah berupa dana bantuan sosial. Maka sebagai organisasi berbadan hukum yang mendapatkan bantuan dari negara, sudah seharusnya partai politik juga terbuka dalam melaporkan anggarannya setiap tahun kepada publik. Karena publik melalui komisi informasi (KI) sebagaimana amanat UU No 14 tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi publik dapat memaksa setiap badan publik untuk transparan dalam anggaran dan kegiatannya. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 1 UU KIP, informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.⁶⁰

E. Eksistensi Partai Politik dalam Hukum dan Demokrasi **1. Arti Negara Hukum**

Menurut Munir Fuady⁶¹ sendiri menyatakan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku dan berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan undang-undang.

⁶⁰ Hingga tahun 2008-2013 untuk KI Provinsi Lampung belum ada kasus sengketa informasi yang melibatkan partai politik.

⁶¹ Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern*, (Jakarta: Reflika Aditama, 2011), hlm.3

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Sedangkan Krabe menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara hukum adalah⁶²:

Negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawakan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (impersonal).

Mengenai konsep negara hukum tersebut diatas, maka dapat kita uraikan unsur-unsur negara hukum yaitu:

1. Adanya jaminan HAM
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan;
3. Pembatasan kekuasaan;
4. Asas legalitas atau hukum sebagai pusat kekuasaan tertinggi;
5. Penerapan hukum yang tidak pandang bulu.

Unsur-unsur yang terdapat di dalam konsep negara hukum ini, menyebabkan negara mempunyai peran yang utama sebagai pencipta dan penegak hukum dalam rangka menciptakan rasa aman dan tertib dalam kehidupan di masyarakat.

Namun hukum yang telah menjadi kesepakatan antara rakyat dan pemerintah dalam penerapannya tidak boleh pandang bulu. Sehingga suatu negara hukum dapat dikatakan sebagai negara hukum jika hukum menjadi kedaulatan tertinggi dalam suatu negara bukan penguasa (raja) ataupun rakyat yang memegang kedaulatan tertingginya.

Dalam negara hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan

⁶² Krabe dalam B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Atmajaya:Yogyakarta,2009),hlm.17

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*)⁶³.

2. Arti Demokrasi

*Rudolph Rummel's exhaustive study of deaths from war, genocide, mass murder and domestic violence in this, history's most murderous, century, demonstrattes that every instance of mass murder by state against its own people has happened under authoritarian rule and that the more absolutist the regime the greater the tendency toward democide (genocide and mass murder of innocent civilians). Thus the way to virtually eliminate genocide and mass murder apperas to be through restricting and checking power. This means to foster democratic freedom*⁶⁴. (Dalam studynya Rudolph Rummel menyatakan bahwa penyebab kematian adalah perang, genocide, pembunuhan massal dan kekerasan domestik, sejarah pembunuhan menunjukkan bahwa penyebabnya adalah negara yang telah membunuh rakyatnya sendiri dibawah rejim otoriter dan absolut. Sehingga cara untuk mengurangi genocide dan pembunuhan massal adalah melalui pembatasan dan pengawasan kekuasaan. Ini artinya kebebasan demokrasi harus di dorong untuk dilaksanakan).

Demokrasi yang menurut asal katanya berarti rakyat yang berkuasa atau "*government by people*" yang berasal dari kata demos berarti rakyat dan kratos atau kratein berarti kekuasaan atau berkuasa. Sehingga dapat diartikan kata demokrasi berarti "suatu pemerintahan oleh rakyat".

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Sekretariat Jenderal M.K:Jakarta,2006), hlm.69-70

⁶⁴ Larry Diamond, *Developing Democracy*, (The John Hopkins University Press:Maryland,1999), hlm.6

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Kata pemerintahan oleh rakyat sendiri sebetulnya memiliki 3 (tiga) konotasi dasar yaitu (1) suatu pemerintahan yang “dipilih oleh rakyat”,(2) suatu pemerintahan “oleh rakyat biasa” (bukan kaum bangsawan), dan (3) adalah suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin (*government by the poor*). Namun secara umum demokrasi diartikan oleh para ahli sebagai suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara memiliki hak dan kewajiban yang dijamin kedudukan dan kekuasaannya baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara jujur dan adil⁶⁵.

Sedangkan demokrasi menurut M.Durverger dalam bukunya “*les Regime politiques*” menyatakan cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah⁶⁶.

Pada awalnya demokrasi dijalankan atau dipraktikkan di Negara Yunani kuno pada abad ke-V S.M. Pemikiran pada masa kuno hingga abad pertengahan seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Polybious, telah memasukkan penggolongan negara dengan ukuran-ukuran yang berbeda-beda.

Menurut Plato ada lima bentuk pemerintahan dimana bentuk pemerintahan yang dijalankan sangat tergantung dari sifat penguasanya. Apabila sifat penguasa berbeda, bentuk pemerintahannya pun mengalami perubahan.

⁶⁵ M.Iwan Satriawan, Quo Vadis Demokrasi dalam *Lampung Post*, Selasa 3 Juli 2012

⁶⁶ M.Durverger sebagaimana dikutip oleh Koentjoro poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*,(Eresco:Jakarta,1975),hlm.16

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Bentuk negara yang pertama adalah aristokrasi, kemudian bergeser menjadi timokrasi, selanjutnya berubah lagi menjadi oligarkhi kemudian berubah menjadi demokrasi. Jika demokrasi tidak dijalankan sesuai dengan aturan atau asas-asasnya bergeserlah bentuk negara menjadi anarkhi. Dalam situasi anarkhi itulah kemudian muncul seorang kuat dan menjadi penguasa tunggal. Negara ini disebut dengan Tyrani. Begitu seterusnya perputaran kekuasaan⁶⁷.

3. Tipologi Demokrasi

Dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi: pemahaman secara normative dan pemahaman secara empirik. Untuk pemahaman yang terakhir ini disebut juga sebagai *procedural democracy*. Dalam pemahaman secara normative, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara seperti misalnya kita mengenal ungkapan "pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Ungkapan normative tersebut biasanya diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara, misalnya dalam UUD 1945 dinyatakan⁶⁸:

"Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang"

Hal berbeda dikemukakan oleh Tatu Vanhannen yang mengartikan demokrasi sebagai sistem politik dimana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi mengejar kekuasaan institusional⁶⁹. Sedangkan E.E Schattsneider mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem politik kompetitif di mana

⁶⁷ Uraian lebih lanjut baca dalam Yulia Neta dan M.Iwan Satriawan, *Ilmu Negara Dasar-dasar Teori bernegara*, (PKK-PUU FH Unila:Bandar Lampung,2013),hlm.25-26

⁶⁸ Affan Gaffar, *Politik Indonesia*, (Pustaka Pelajar:Yogyakarta,2006) ,hlm.3

⁶⁹ Tatu Vanhannen sebagaimana dikutip oleh Mei Susanto,*Hak Budget Parlemen Di Indonesia*,(Sinar Grafika:Jakarta,2013),hlm.45

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

terdapat persaingan-persaingan para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjalankan alternatif-alternatif kebijakan publik, sehingga publik dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan⁷⁰.

Namun dalam praktiknya ada bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi sebagai acuan penyelenggaraan pemerintahannya meskipun dalam praktiknya tidak sama⁷¹.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka ada dua kelompok aliran yang paling penting tentang demokrasi yaitu demokrasi konstitusional disatu sisi dan satu kelompok yang lain menyebutnya sebagai demokrasi atas komunisme. Kedua aliran demokrasi ini mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah perang Dunia Ke-2 nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia. India, Pakistan, Filipina dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional sekalipun bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru Asia yang mendasarkan diri atas asas-asas komunisme, yaitu China, Korea Utara dan Vietnam⁷².

Dikatakan sebagai demokrasi konstitusional apabila pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara menghormati dan melaksanakan keberadaan hukum yang ada. Sedangkan dikatakan sebagai demokrasi komunisme apabila pelaksanaan demokrasi lebih menitikberatkan kepada pelaksanaan sosialisme sebagai ajaran dasar dalam negara komunis.

⁷⁰ Ibid.hlm.45

⁷¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Gramedia:Jakarta,2011), hlm.105

⁷² Ibid,hlm.105-106

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Untuk mengembangkan dan menjaga ruh demokrasi tersebut dibutuhkan peran serta seluruh komponen negara termasuk juga partai politik.

Partai politik memiliki posisi yang sangat krusial dalam penegakkan demokrasi. Karena dalam partai politik terdapat mekanisme suksesi kepemimpinan baik dalam tingkat lokal maupun nasional. Maka menurut Pasal 2 UU No 2 Tahun 2011 tentang partai politik, persyaratan pembentukan partai politik adalah sebagai berikut:

1. Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi;
 - (1a) Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris;
 - (1b) Pendiri dan pengurus partai politik dilarang merangkap sebagai anggota partai lain;
2. Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan;
3. Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai politik tingkat pusat;
4. AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. Asas dan ciri Partai Politik
5. Kepengurusan Partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30 % (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.

BAB II
MODEL SISTEM KEPARTAIAAN

A. Klasifikasi Sistem Kepartaiaan

Sistem kepartaiaan dapat didefinisikan sebagai struktur kompetisi dan kerjasama partai politik. Sedangkan Duverger menyatakan sistem kepartaiaan adalah relasi diantara karakteristik tertentu partai politik diantaranya jumlah, ukuran respektif, sekutu, lokasi geografis, distribusi politik dan sebagainya.⁷³

Dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem kepartaiaan dalam sistem presidensial menjadi isu yang amat menarik karena anggota lembaga legislative dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.⁷⁴ Bila mayoritas anggota legislative menentukan pilihan politik yang berseberangan dengan presiden, seringkali sistem presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided government*) antara pemegang kekuasaan legislative dan pemegang kekuasaan eksekutif.

Biasanya, dukungan legislative akan semakin sulit didapatkan jika menggunakan sistem presidensial tidak murni dalam artian dengan multipartai. Kondisi ini hanya akan terjadi jika partai pendukung pemerintah tidak dapat menguasai kursi mayoritas dalam parlemen.⁷⁵

⁷³ Sigit Pamungkas, Op.cit, hlm.43-44

⁷⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm, 269

⁷⁵ Fakta ini muncul di era pemerintahan Gus Dur, dimana PKB sebagai partai utama pendukung pemerintah hanya mendapatkan 51 kursi atau 11 % dari total jumlah anggota legislative. Sedangkan pada saat itu menggunakan sistem presidensial multi partai dengan 21 partai yang berhak mengisi kursi DPR pusat.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Berdasarkan penelitian oleh Scott Mainwaring,⁷⁶ ada tiga bentuk sistem kepartaian yang lebih umum disetiap pemerintahan yaitu:

(1) sistem partai dominan atau sistem partai tunggal, yaitu apabila hanya ada satu partai yang diakui oleh pemerintah. Sistem ini biasanya dipraktekkan dalam negara-negara komunis semacam RRC, Kuba. Di Indonesia pada tahun 1945 ada usaha untuk mendirikan partai tunggal sesuai dengan pemikiran yang ada pada saat itu banyak dianut di negara-negara yang baru melepaskan diri dari rezim kolonial. Diharapkan partai itu akan menjadi “motor perjuangan”. Akan tetapi sesudah beberapa bulan usaha itu dihentikan sebelum terbentuk secara konkret. Penolakan ini antara lain disebabkan karena dianggap berbau fasis.⁷⁷

(2) sistem dua partai atau dwi partai yaitu apabila dalam suatu negara hanya ada dua partai besar yang berhak bertarung dalam setiap pemilihan. Atau dalam kepustakaan ilmu politik pengertian sistem dwi partai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Dewasa ini hanya ada beberapa negara yang memiliki ciri-ciri sistem dwi partai, yaitu Amerika Serikat antara partai Republik dan Demokrat, Inggris, Filipina, Kanada dan Selandia Baru. Sistem dwi partai ini pernah disebut sebagai *a convenient system for contented people* (sebuah sistem yang tepat bagi orang yang puas) dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dwi partai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat yaitu: (a) komposisi masyarakatnya bersifat homogen, (b) adanya konsensus yang kuat dalam masyarakat mengenai

⁷⁶ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination*, Journal of Comparative political Studies, Vol.26, No.2, 1993, hlm.204-2010

⁷⁷ Menurut penulis partai tunggal yang akan didirikan diawal kemerdekaan tersebut adalah PNI. Hal ini disebabkan Soekarno sebagai proklamator kemerdekaan adalah pendiri PNI.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

asas dan tujuan sosial dan politik;(c) adanya kontinuitas sejarah.⁷⁸

(3) sistem multi partai, yaitu apabila ada banyak partai dalam setiap pelaksanaan pemilu. Perbedaan yang tajam antara ras, suku, budaya dan agama cenderung mendorong golongan-golongan ini untuk menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (primordial) dalam satu wadah yang sempit saja. Fenomena ini biasa terjadi jika pluralitas budaya terjadi sehingga sistem multi partai lebih cocok digunakan. Contoh Malaysia, Prancis dan Indonesia dimana selalu terdiri dari banyak partai dalam pemilu semenjak reformasi 1998.

Sistem multi-partai apalagi jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislative, sehingga peran eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini sering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisis dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan mitranya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritasnya dalam parlemen hilang.⁷⁹

Mukhti Fadjar menyatakan sistem kepartaian pada umumnya dapat diklasifikasikan menjadi dua kriteria, yaitu:⁸⁰

⁷⁸ Miriam Budiardjo, Op.cit, hlm.417

⁷⁹ Ibid, hlm.419. Kondisi multi partai dalam sistem pemerintahan parlementer pernah dipraktekkan di Indonesia sewaktu awal-awal kemerdekaan hingga keluarnya dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam kondisi tersebut sering terjadi pergantian perdana menteri secara cepat atau jatuh banggunya perdana menteri, karena kebijakan perdana menteri terpilih tidak didukung oleh parlemen.

⁸⁰ Mukhti Fadjar, Op.Cit, hlm.20

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

1. Berdasarkan jumlah partai yang ada dalam suatu negara sehingga muncul:
 - a. Sistem partai tunggal (umumnya di Negara komunis);
 - b. Sistem dwi-partai, seperti di Amerika Serikat dll;
 - c. Sistem multi partai, seperti di Belanda, Indonesia dll.
2. Berdasarkan pada karakter partai, yakni:
 - a. sistem kompetitif
 - b. sistem agregatif
 - c. sistem ideologis
 - d. sistem pluralistik
 - e. sistem monopolistik
 - f. sistem hegemonik

Berdasarkan kedua kriteria tersebut, maka tipologi sistem kepartaian dapat digambarkan dalam table sebagai berikut:

Tabel.5
Klasifikasi Sistem kepartaian

No	Kriteria	Integratif	Kompetitif
1	Dukungan	Sekretarian (eksklusif)	Komprehensif(pragmatis, orientasi klan)
2	Organisasi	Tertutup,otoriter	Terbuka dan pluralistic
3	Kegiatan dan fungsi	Mobilisasi,hegemonik,integrasi nasional	Agregatif dan representatif terspesialisasi
4	Jumlah Partai	Satu partai	Dua atau Multi partai

Sumber: Mukhtie Fadjar, op.cit, hlm.24

B. Pembentukan Sistem Kepartaian

Rekayasa sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum merupakan cara yang demokratis dan alamiah untuk mewujudkan penyederhanaan tersebut. Tantangannya

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

adalah membangun sistem pemilihan umum yang sederhana sekaligus representative secara maksimal dalam masyarakat yang heterogen seperti Indonesia. Dengan modifikasi lewat sistem pemilu, maka terdapat pilihan mana yang harus dikurangi, efektifitas dan efisiensi pemerintahan atau representasi kepentingan warga di DPR.⁸¹

Secara umum terdapat tiga pendekatan umum yang menjelaskan terbentuknya sistem kepartaian, yaitu pendekatan institusional, pendekatan sosiologis serta pendekatan tabula rasa. Pertama, pendekatan institusional. Pendekatan ini dibangun dengan asumsi utama bahwa sistem kepartaian dikonstruksi oleh desain sistem pemilu. Pendekatan ini diperkenalkan oleh Duverger, sehingga pendekatan ini dikenal dengan "Hukum Duverger". Duverger menyebutkan bahwa pada sistem pluralitas/mayoritas akan membentuk sistem dua partai, sedangkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multi partai.⁸²

Pendekatan kedua yang menjelaskan terbentuknya sistem kepartaian adalah pendekatan sosiologis yang digabungkan dengan metode tabula rasa⁸³. Pendekatan ini menyatakan bahwa dinamika pembilahan (*social cleavage*) dan ketegangan atau konflik politik yang mengikuti sebagai sebab pembentukan sistem kepartaian dan partai politik.

⁸¹ Mujani dalam Radian Salman, *Partai Politik dan Pemilu: Penyederhanaan dan Pembaharuan Partai* (suatu kumpulan tulisan "Konstitusionalisme demokrasi" sebagai kado untuk Prof A.Mukhtie Fadjar,S.H,M.S yang memasuki masa pensiun), In-Trans Publishing:Malang,2010),hlm.141

⁸² Sigit Pamungkas,Op.Cit.hlm.51

⁸³ Tabula rasa menurut KBBi adalah suatu teori yang menyatakan bahwa setiap individu dilahirkan dengan jiwa yg putih bersih dan suci (yg akan menjadikan anak itu baik atau buruk adalah lingkungannya)jika teori ini dihubungkan dengan pendekatan partai politik adalah partai adalah sehelai kertas putih yang siap diisi oleh kekuatan-kekuatan yang ada didalamnya. Bisa jadi dalam setiap periode kepengurusan partai politik berbeda kebijakannya.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Pada kerangka tersebut, sistem kepartaian di Eropa adalah kontruksi dari 2 (dua) revolusi penting yang terjadi di Eropa Barat dan revolusi komunis di Eropa Timur khususnya di Uni Soviet.

Ilmuwan politik Italia bernama Giovanni Sartori berpendapat bahwa penggolongan sistem kepartaian bukan masalah jumlah partai, melainkan jarak ideology diantara partai-partai yang ada. Konkretanya, penggolongan sistem kepartaian didasarkan atas jumlah kutub (polar), jarak di antara kutub-kutub itu (polarisasi), dan arah perilakunya. Oleh karena itu, Sartori mengklasifikasikan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu pluralism sederhana, pluralism moderat dan pluralism ekstrim.⁸⁴

Tabel.6
Klasifikasi Partai
Menurut Giovanni Sartori

Sistem Partai	Kutub	Polaritas	Arah
Pluralisme Sederhana	Bipolar	Tidak Aada	Sentripetal
Pluralisme Moderat	Bipolar	Kecil	Sentripetal
Pluralisme Ekstrim	Multipolar	Besar	Sentrifugal

Sumber: Ramlan Surbakti

Sehingga yang dimaksud dengan bipolar ialah kegiatan actual suatu sistem partai yang bertumpu pada dua kutub, meskipun jumlah partai lebih dari dua karena sistem kepartaian ini tidak memiliki perbedaan ideology yang tajam. Yang dimaksud dengan multipolar ialah sistem partai yang bertumpu pada lebih dari dua kutub yang biasanya terdiri atas lebih dari dua partai dan diantara kutub-kutub itu terdapat perbedaan ideology yang tajam. Namun yang terpenting tidak hanya jumlah kutub, tetapi juga jarak antara kutub-kutub tersebut. Yang dimaksud dengan polarisasi yang besar ialah jarak ideology di antara kutub-kutub sangat jauh, yang satu berideologi kiri (komunis),

⁸⁴ Giovanni Sartori dalam Efriza, Op.Cit, hlm.293

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

yang lain berideologi kanan (kapitalis). Dengan kata lain, perbedaan ideology diantara partai-partai sangat tajam. Polarisasi yang besar ini merupakan indicator yang menunjukkan ketiadaan consensus dasar mengenai asas dan tujuan masyarakat negara yang hendak dituju.⁸⁵

⁸⁵ Efriza.Op.Cit,hlm.293-294

BAB III

Dinamika dan Perkembangan

Partai politik di Indonesia

Sistem politik demokrasi dapat diukur dari peranan partai politik dan standar penampilan politiknya dalam pemilu. Ada tiga standar penampilan yang perlu diutarakan yakni: (a) partisipasi warga dalam pemilu; (b) stabilitas pemerintahan dan (c) terjaminnya tata tertib masyarakat. Partisipasi warga Negara dalam pemilihan kompetitif adalah sifat khusus yang membedakan antara politik demokratis dan nondemokratis. Partisipasi penuh dari warga bukan hanya memperkuat legitimasi sistem politik demokrasi, tetapi juga membantu mencegah terjadinya konflik dan menyalurkannya lewat pemilu⁸⁶.

Bentuk-bentuk partisipasi warga terhadap pemilu yang terjadi di Indonesia dapat dikaji juga berdasarkan jumlah suara dan partai politik peserta pemilunya. Berikut ini dinamika partai politik dalam berbagai pemilu yang telah dilaksanakan di Indonesia.

A. Era Proklamasi Kemerdekaan (1945-1959)

Pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 dan pelantikan Presiden Soekarno dan wakil Presiden M. Hatta oleh PPKI maka selama MPR dan DPR belum terbentuk kinerja Presiden dan wakil presiden dibantu oleh KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Keanggotaan KNIP diambil dari pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah agar seluruh Indonesia terwakili, ditambah dengan anggota PPKI yang tidak diangkat menjadi menteri. KNI daerah juga dibentuk di daerah-daerah.

Selanjutnya, munculnya maklumat politik pemerintah No X tertanggal 3 november 1945 yang

⁸⁶ Ibid

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

ditandatangani Wakil Presiden Hatta yang berbunyi sebagai berikut:

Berhubung dengan usul Badan pekerdja Komite Nasional Pusat kepada Pemerintah supaya diberikan kesempatan kepada rakjat seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik, dengan restriksi, bahwa partai-partai itu hendaknja memperkuat perdjuaan kita mempertahankan kemerdekaan dan mendjamin keamanan masjarakat, pemerintah menegaskan pendirianja jang telah diambil beberapa waktu jang lalu bahwa:⁸⁷

- a. Pemerintah menjukai timbulnja partai-partai politik karena dengan adanja partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham jang ada dalam masyarakat;
- b. Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggauta badan-badan Perwakilan Rakjat pada bulan Djanuari 1946.

Langkah ini kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan melakukan perubahan mendasar dan signifikan terhadap sistem pemerintah yang semula presidensiil menjadi sistem parlementer. Hal ini seperti tertuang dalam Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang antar lain menyebutkan:

"Pemerintah Republik Indonesia setelah mengalami ujian-ujian yang ketat dengan selamat, dalam tingkatan pertama dari usahany menegakkan diri, merasa bahwa saat sekarang sudah tepat untuk menjalankan macam-macam tindakan darurat guna menyempurnakan tata usaha Negara kepada susunan demokrasi. Yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan cabinet

⁸⁷ Fatkhurohman, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2010) hlm. 89-90

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

baru itu ialah tanggungjawab adalah di dalam tangan menteri.”

Dengan keluarnya Maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945 ini, maka anjuran pembentukan partai-partai politik berdasarkan maklumat pemerintah 3 November 1945 menjadi lebih bermakna.

Pasca turunnya maklumat pemerintah tersebut, maka saling bermunculanlah partai-partai politik di Indonesia bagaikan jamur di musim hujan. Tercatat ada sekitar 21 partai hingga pelaksanaan pemilu pertama kalinya pada tahun 1955.

Tabel.7

**Jumlah partai dan kursi menurut ketentuan Pasal 77
UUDS tahun 1950:**

No	Parpol	Jumlah Kursi
1	Partai Masyumi	44 Orang
2	Partai Nasional Indonesia (PNI)	42 Orang
3	Partai Indonesia Raya (Hazairin)	18 Orang
4	Partai komunis Indonesia (PKI)	17 Orang
5	Partai Serikat Indonesia(PSI)	14 Orang
6	Partai Rakyat Nasional (PRN)	13 Orang
7	Partai Persatuan Progresif (P3)	10 Orang
8	Partai Katolik (PK)	9 Orang
9	Partai Demokrat (PD)	9 Orang
10	Partai Nahdlatul Ulama (PNU)	8 Orang
11	Partai Rakyat Indonesia Raya (Parindra)	7 Orang
12	Partai Buruh	6 Orang
13	Partai Kerakyatan Indonesia (Parkindo)	5 Orang
14	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	4 Orang
15	Partai Murba	5 Orang
16	Serikat Karyawan Indonesia (SKI)	4 Orang
17	Partai Indonesia Raya (Wongsonegoro)	3 Orang
18	Serikat Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI)	2 Orang
19	Barisan Tani Indonesia (BTI)	1 Orang

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

20	Gerakan Tani Indonesia (GTI)	1 Orang
21	Tidak Berpartai	22 orang

Data tersebut diatas, sebelum dilaksanakannya pemilu 1955⁸⁸. Sedangkan untuk pemilu 1955 berdasarkan amanat UU No 7 Tahun 1953, pemilu 1955 dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap. Pertama untuk memilih anggota dewan dan yang kedua adalah untuk memilih anggota konstituante yang tugas utamanya adalah membuat UUD pengganti UUDS 1950. Pemilu 1955 diikuti oleh lebih dari 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar perkumpulan dan calon perorangan. Menurut Herbert Feith di Pemilu 1955 telah tergambaran ideology partai politik ke dalam lima aliran besar, yaitu nasionalisme radikal, tradisionalisme jawa, islam, sosialisme demokrasi dan komunismen⁸⁹. Adapun hasil dari pemilu 1955 adalah sebagai berikut:

⁸⁸ Pada tahun 1950 telah terjadi ketegangan antara NU dan masyumi. Hal ini diakibatkan banyak dari kyai-kyai NU yang hanya dijadikan pajangan dalam struktur kepengurusan Masyumi namun segala kebijakan dan nasihat para kyai NU tersebut tidak pernah dilaksanakan oleh pengurus harian Masyumi. Sehingga menghadapi pemilu 1955 NU resmi melepaskan diri dari Masyumi membentuk fraksi NU sendiri di parlemen. uraian lebih lengkap baca: Biografi K.H Muhammad Ilyas (Dari Pesantren Untuk Bangsa), (Jakarta: Yayasan Saifudin Zuhri, 2009).

⁸⁹ Herbith Feith dalam Ahmad Sukardja, Op.cit, hlm.152.

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Tabel.8 Hasil Pemilu 1955⁹⁰

No	Nama Partai	Jumlah suara sah	Persentase dari total suara sah	Jumlah Kursi
1	PNI	8,434,653	22,3	57
2	Masyumi	7,903,886	20,9	57
3	Nahdatul Ulama	6,955,141	18,4	45
4	PKI	6,176,914	16,4	39
5	PSII	1,091,160	2,9	8
6	Parkindo	1,003,325	2,6	8
7	Partai Katolik	770,740	2,0	6
8	PSI	753,191	2,0	5
9	IPKI	541,306	1,4	4
10	PERTI	483,014	1,3	4
11	PRN	242,125	0,6	2
12	Partai Buruh	224,167	0,6	2
13	GPSS	219,985	0,6	2
14	PRI	206,261	0,5	2
15	PPPRI	200,419	0,5	2
16	Partai Murba	199,588	0,5	2
17	Baperki	178,887	0,5	1
18	PIR (wongsonegoro)	178,481	0,5	1
19	Gerinda	154,792	0,4	1
20	Permai	149,287	0,4	1
21	Partai Persatuan Dayak	146,054	0,4	1
22	PIR-Hazairin	114,644	0,3	1
23	PPTI	85,131	0,2	1
24	AKUI	81,454	0,2	1
25	PRD	77,919	0,2	1
26	PRIM	72,523	0,2	1
27	ACOMA	64,514	0,2	1
28	R.Soejono P	53,305	0,1	1
29	Partai2 lain, organisasi dll	1,022,433	2,7	-

⁹⁰ Maria Farida, *Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1994), hlm.287

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Total	37,785,299	100,0	257
-------	------------	-------	-----

Berdasarkan tabel.8 tersebut diatas, maka langgam demokrasi parlementer yang dipraktekkan di era pemerintahan Soekarno membuat bertambah banyaknya partai-partai politik yang tumbuh dan berkembang menurut ideologi nya masing-masing⁹¹. Hal ini sesuai dengan teori Duverger bahwa di negara yang terdiri dari berbagai macam etnis, suku, budaya dan agama akan sangat sulit menciptakan sistem dwi partai.

Namun sistem parlementer yang dilaksanakan di era 1945-1959 tersebut sebenarnya melanggar amanat UUD 1945 yang menginginkan sistem presidensiil dengan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

B. Era Orde Lama (1959-1966)

Semenjak turunnya dekrit Presiden 5 Juli 1959⁹² maka peralihan kekuasaan menjadi sentralistik hanya ada pada presiden soekarno. Namun dipenghujung kekuasaan orde lama, terdapat tiga kekuasaan politik utama, yaitu PKI,TNI AD dan presiden Soekarno sendiri. Kekuatan politik yang dominan sebelumnya, yaitu Masjumi dan PSI telah dibubarkan dengan alasan terlibat dalam pemberontakan PRRI Permesta. Sedangkan kekuatan politik lainnya, terutama PNI dan NU harus bertindak akomodatif dan kompromis agar tetap eksis dengan cara menerima

⁹¹ Penerapan demokrasi parlementer di era Soekarno sejatinya telah melanggar UUD 1945 yang menginginkan bentuk pemerintahan republik dengan sistem presidensiil murni.

⁹² Isi dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut:(1) pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya;(2) pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950;(3) pembubaran konstituante

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

konsepsi Nasakom yang digariskan oleh presiden Soekarno.⁹³

Sebagai tindak lanjut dekrit presiden 5 Juli 1959 diterbitkan Kepres No 156 Tahun 1960 tentang Pengangkatan Anggota Baru Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.⁹⁴

Sedangkan untuk mekanisme keanggotaan DPR GR sendiri terdiri dari orang-orang yang secara personal diangkat oleh presiden, dan karena itu akan sesuai dengan selera presiden. Hal ini tercermin dari persyaratan yang harus dipenuhi oleh anggota DPR GR bahwa disamping persyaratan umum ditambah dengan persyaratan khusus yaitu:

1. Menyetujui USDEK;⁹⁵
2. Turut serta melaksanakan MANIPOL (Manifesto Politik) 17 Agustus 1959.

Berakhirnya orde lama akibat kegagalan Soekarno dalam memulihkan perekonomian bangsa dan meredam aksi penolakan terhadap PKI di Indonesia.

C. Era Orde Baru (1966-1998)

Beralihnya penguasa dari Soekarno kepada Soeharto dengan Orde Barunya membuat suasana baru dalam peta perpolitikan di Indonesia. Dengan mengusung jargon stabilitas ekonomi sebagai tujuan utama pembangunan maka kebijakan pengerdilan peran dan penyederhanaan jumlah partai politik menjadi agenda utamanya.

Kesalahan sistem politik Orde Lama, menurut keyakinan pemerintah orde baru (baca:militer) adalah

⁹³ M.Ali Syafa'at,Op.cit.hlm.177

⁹⁴ Samsul Wahidin,*Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*,(Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2010)hlm.151

⁹⁵ USDEK adalah kepanjangan dari UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi terpimpin, Ekonomi terpimpin dan Kepribadian-Indonesia. Manipol-USDEK adalah doktrin resmi yang dicituskan oleh Soekarno sebagai suatu konsep politik yang harus diterima dan dijalankan dalam setiap aktifitas berbangsa dan bernegara.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

terlalu berperannya partai-partai politik yang terpolarisasi secara ideologi dan dipusatkannya perhatian pada pembangunan politik. Karena itu, pemerintah memandang perlu menekankan pembangunan ekonomi pada masa orde baru. Berhubung pembangunan ekonomi hanya bisa berlangsung dalam keadaan politik yang stabil, maka pembangunan sistem politik yang dapat menjaga kelancaran pembangunan ekonomi yang tentu saja berbeda dari sistem politik versi orde lama menjadi kebutuhan mutlak⁹⁶.

Maka berdasarkan Ketetapan MPRS No XXII/MPRS/1966 tentang kepartaian, keormasan dan kekaryaan memerintahkan Pemerintah Soeharto bersama DPR Gotong royong segera menyusun undang-undang tentang kepartaian, keormasan dan kekaryaan menuju kepada penyederhanaan partai politik.

Selanjutnya dikeluarkannya Permendagri No 12 Tahun 1969 yang berisi larangan terhadap semua anggota Golkar yang duduk di DPRD untuk masuk ke partai politik, dan dengan sendirinya pengaruh partai-partai semakin kecil. Kebijakan ini diperkuat dengan PP No 6 Tahun 1970 yang melarang semua PNS termasuk ABRI masuk kegiatan politik, dan lagi-lagi menguntungkan Golkar⁹⁷.

Untuk melaksanakan TAP MPRS No XXII/MPRS/1966, maka dikeluarkanlah UU No 15 Tahun 1969 tentang PEMILU. Pada UU tentang PEMILU ini hanya mengakui 10 (sepuluh) partai politik termasuk Golkar sebagai peserta pemilu. Adapun peserta pemilu pada tahun 1971 adalah sebagai berikut:

⁹⁶ R.S Milne dalam Makrum Kholil, *Dinamika Politik Islam GOLKAR di era orde baru*, (Gaya Media Pratama: Tangerang, 2009), hlm.3-4

⁹⁷ Nur Khalik Ridwan, *NU dan Bangsa (1914-2010) Pergulatan Politik dan Kekuasaan*, (Ar-ruzz Media: Jakarta, 2010), hlm.207

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Tabel.9
Hasil Pemilu 1971⁹⁸

No	Partai Politik	Persentase Suara	Kursi DPR
1	GOLKAR	62,82%	236
2	NAHDATUL ULAMA	18,68%	58
3	PARMUSI	5,36%	24
4	PNI	6,93%	20
5	PSII	2,39%	10
6	PARKINDO	1,34%	7
7	PARTAI KATOLIK	1,10%	3
8	PERTI	0,69%	2
9	IPKI	0,61%	-
10	MURBA	0,08%	-
	TOTAL	100%	360

Selanjutnya, untuk mewujudkan dan memelihara stabilitas nasional, pemerintah mengambil langkah-langkah berikut. Pertama, menciptakan suatu tertib politik yang bebas dari konflik ideologis-politis. Yakni, dengan menolak parpol-parpol yang berbau ideologis-politis dan menyederhanakannya melalui fusi partai menjadi dua PPP dan PDI, ditambah Golkar⁹⁹.

Perkembangan berikutnya pemerintah orde baru mengeluarkan UU No 3 Tahun 1975 tentang Partai politik dan Golkar. Penyederhanaan partai ini dengan mekanisme untuk partai-partai nasionalis berfusi atau bergabung dengan PDI (Partai Demokrasi Indonesia), sedangkan bagi

⁹⁸Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, (Gramedia:Jakarta,2010), hlm 114

⁹⁹ Makrum Kholil,Op.Cit,hlm.,5-6

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

partai yang mengusung Islam bergabung dengan PPP (Partai Persatuan Pembangunan)¹⁰⁰.

Dalam sistem politik di mana kekuasaan eksekutif terlampau dominan dan legislative lemah, biasanya fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan juga tidak berjalan dengan baik. Apalagi dengan tidak berfungsinya lembaga-lembaga politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, eksekutif menjadi semakin dominan. Dalam situasi demikian, hak-hak dasar warga Negara kurang terjamin dan tidak terlindungi oleh Negara. Hak asasi manusia menjadi sesuatu yang tidak penting dan sering dipandang oleh penguasa sebagai masalah yang menyulitkan penguasa. Maka, otoriter kekuasaan semakin besar kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia¹⁰¹.

Tabel.10
Persentase Suara Hasil PEMILU era ORBA¹⁰²

Partai	1977	1982	1987	1992	1997
PPP	29,29	27,78	15,57	17,00	22,43
Golkar	62,11	64,34	73,16	68,10	74,51
PDI	8,60	7,88	10,89	14,90	3,06

Sekalipun dalam semua undang-undang tentang pemilihan umum sepanjang kekuasaan orde baru

¹⁰⁰ Hal inilah yang kemudian menurut Afan Gaffar di dalam pemerintahan orde baru terbentuklah sistem kepartaian yang hegemonik (*Hegemonic Party System*) dengan Golkar sebagai partai politik dominan, sedang PPP dan PDI hanya berfungsi artifisial dan pemanis. Dalam *Hegemonic Party System* eksistensi partai-partai politik dan organisasi sosial diakui, tetapi peranannya dibuat seminimal mungkin, terutama dalam pembentukan pendapat umum. Uraian lebih lanjut baca dalam Afan Gaffar, *Javanese Voters, a Case Study of Election under a Hegemonic Party System*, (UGM Press: Yogyakarta, 1992), hlm. 36-37

¹⁰¹ Valina Singka Subekti, Op.Cithlm.188

¹⁰² Ibid, hlm, 115

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

disebutkan bahwa pemilihan umum adalah untuk memilih anggota DPR, namun tidak semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 10 ayat (3) UU No 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menyatakan bahwa jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 460 orang terdiri dari 360 orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 orang diangkat. Komposisi ini bertahan hingga pemilu 1982. Pada pasal 10 UU No 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menyatakan bahwa:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas wakil-wakil dari (a) organisasi peserta pemilihan umum, dan (b) golongan karya ABRI;
- b. Pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan;
- c. Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 orang, terdiri dari 400 orang dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang diangkat;
- d. Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diambilkan dari golongan karya ABRI dan pengangkatannya ditetapkan oleh presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka perbandingan kursi DPR adalah sebagai berikut:

Tabel.11¹⁰³
Perbandingan Jumlah Kursi DPR 1971-1997

Pemilu	Golkar		PPP		PDI		ABRI		Jumlah
	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	
1971	236	51	94	20	30	7	100	22	460
1977	232	50	99	22	29	6	100	22	460
1982	242	53	94	20	24	5	100	22	460
1987	299	60	61	12	40	8	100	20	500

¹⁰³ Saldi Isra, Op.Cit, hlm.138

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

1992	282	62	62	12	56	11	100	20	500
1997	325	65	89	18	11	2	75	15	500

Dengan penyederhanaan partai ini membuat Golkar sebagai partai pemerintah dalam 5 (lima) kali pemilu selalu menjadi pemenang dan menguasai mayoritas kursi di DPR, sedangkan untuk 2 (dua) partai lainnya hanya menjadi pelengkap. Model pseudo demokrasi (demokrasi semu) yang dipraktekkan oleh pemerintah orde baru dapat berjalan cukup lama hingga mencapai klimaksnya pada tahun 1998 dengan adanya reformasi.

D. Era Reformasi (1998-sekarang)

D.1 Pemilu 1999

Seiring dengan bergulirnya reformasi 1998 dengan ditandai jatuhnya pemerintahan orde baru tepat pada tanggal 21 Mei 1998, maka babak baru dalam iklim demokrasi di Indonesia telah dimulai.

Era kebebasan dalam berpolitik dan berpendapat semakin dilindungi dengan munculnya UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM. Hal ini berlanjut dengan dibukanya pendaftaran partai politik baru untuk mengikuti pemilu yang pertama kali diselenggarakan pasca tumbanganya orde baru pada tahun 1999. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang pertama kali secara khusus mengatur partai politik pada masa reformasi adalah Undang-undang No 2 Tahun 1999 tentang partai politik. Berdasarkan undang-undang ini, partai politik diakui sebagai sarana yang sangat penting arti, fungsi dan perannya. Partai politik merupakan wujud kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Untuk lebih jelasnya dapat dilihat konsideran “menimbang” pada UU No 2 Tahun 1999

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Melalui partai politik, rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan untuk pendirian partai politik dilakukan dengan akta notaris dan didaftarkan pada Departemen Hukum dan HAM. Partai politik yang telah didaftarkan, disahkan pendiriannya menjadi badan hukum yang diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Hukum dan HAM.¹⁰⁵

Pendaftaran tersebut merupakan syarat formal untuk memperoleh status sebagai badan hukum.¹⁰⁶ Maka pada pemilu tahun 1999 tersebut ada sekitar 48 partai yang telah terdaftar sebagai peserta pemilu. Adapun hasil pemilu 1999 adalah sebagai berikut:

Tabel.12
Hasil Pemilu Tahun 1999 dan perolehan Kursi

No	Nama Partai	Suara DPR	Kursi
1	PDIP	35,689,073	153
2	Golkar	23,741,749	120
3	PPP	11,329,905	59
4	PKB	13,336,982	51
5	PAN	7,528,956	35
6	PBB	2,049,708	13
7	PARTAI KEADILAN	1,436,565	6
8	PKP	1,065,686	6
9	PNU	679,179	3
10	PKB	550,964	3
11	PBI	364,291	3
12	PDI	345,720	2
13	PP	655,052	1

¹⁰⁵ Pasal 4 UU No 2 Tahun 1999

¹⁰⁶ Jimly dalam M.Ali Syafaat, Op.cit, hlm.243

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

14	PDR	427,854	1
15	PSII	375,920	1
16	PNI FRONT MARHAENIS	365,176	1
17	PNI MASSA MARHAENIS	345,629	1
18	IPKI	328,654	1
19	PKU	328,064	1
20	MASYUMI	456,718	-
21	PKD	216,675	-
22	PNI SUPENI	377,173	-
23	KRISNA	369,719	-
24	PARTAI KAMI	289,489	-
25	PUI	269,309	-
26	PAY	213,975	-
27	PARTAI REPUBLIK	328,564	-
28	PARTAI MKGR	204,204	-
29	PIB	192,712	-
30	PARTAI SUNI	180,167	-
31	PCD	168,087	-
32	PSII 1905	152,820	-
33	MASYUMI BARU	152,589	-
34	PNBI	149,136	-
35	PUDI	140,980	-
36	PBN	140,980	-
37	PKM	104,385	-
38	PND	96,984	-
39	PADI	85,838	-
40	PRD	78,730	-
41	PPI	63,934	-
42	PID	62,901	-
43	MURBA	62,006	-
44	SPSI	61,105	-
45	PUMI	49,839	-
46	PSP	49,807	-

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

47	PARI	54,790	-
48	PILAR	40,517	-
	JUMLAH	105,786,661	462

Jumlah anggota DPR tersebut kemudian ditambah dengan anggota dari TNI/Polri yang diangkat dan membentuk fraksi tersendiri berjumlah 38 orang sehingga keseluruhan jumlah anggota DPR di pemilu pertama pasca runtuhnya orde baru adalah 500 orang.

D.2 Pemilu 2004

Arus reformasi yang terus bergulir dan dengan selesainya amandemen UUD 1945 pada tahun 2002, membuat seleksi keikutsertaan partai-partai baru dalam pemilu 2004 semakin ketat. Hal ini dapat dilihat pada hasil pemilu 2004 dimana hanya ada 24 partai setelah diverifikasi oleh KPU yang berhak mengikuti pemilu, yaitu sebagai berikut:

**Tabel.13
Hasil Pemilu 2004**

No	Nama Partai	Jumlah Suara	Jumlah Kursi
1	PARTAI GOLKAR	24,480,757	128
2	PDIP	21,026,629	109
3	PKB	11,989,564	52
4	PPP	9,248,764	58
5	PD	8,455,225	57
6	PKS	8,325,020	45
7	PAN	7,303,324	52
8	Partai Bulan Bintang	2,970,487	11
9	PBR	2,764,998	13
10	PDS	2,414,254	12
11	PKPB	2,399,290	2
12	PKPI	1,424,240	1
13	PPDK	1,313,654	5

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

14	PNBK	1,230,455	1
15	PP-PANCASILA	1,073,139	0
16	PNI Marhaenis	923,159	1
17	PPNUI	895,610	0
18	PARTAI PELOPOR	878,932	2
19	PPDI	855,811	1
20	PM	842,541	0
21	P SERIKAT INDONESIA	679,296	0
22	PPIB	672,952	0
23	PPD	657,916	0
24	PBSD	636,397	0
TOTAL		113,462,414	550

Pada pemilu 2004, berdasarkan UU No 12 Tahun 2003, sistem yang digunakan dalam pemilihan legislative adalah sistem proporsional dengan daftar terbuka (pasal 6 ayat (1)). Dalam sistem ini, selain dicantumkan lambang partai, juga terdapat daftar nama calon legislative baik yang duduk dipusat (DPRD pusat) maupun didaerah (DPRD provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten).

Melalui sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka, masyarakat pemilih tidak lagi hanya mencoblos tanda gambar partai, melainkan boleh memilih orang dari masing-masing kontestan. Sedangkan bagi partai politik dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya 120% dari jumlah kursi satu daerah pemilihan (dapil) hal ini sesuai dengan pasal 65 ayat (2).

Namun ada fenomena lain pada pemilu 2004 ini yaitu pertama kalinya fraksi TNI/Polri dihapus dalam parlemen. TNI/Polri dikembalikan kepada jati diri aslinya yaitu aparat pertahanan dan keamanan. Bukan alat politis sebagaimana dwi fungsi ABRI di era orde baru. Bagi individu anggota TNI/Polri yang ingin terlibat aktif dalam kegiatan politik diharuskan mengundurkan diri dari keanggotaan TNI/Polri dan masuk pada partai politik tertentu.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Selain dihapuskannya fraksi TNI/Polri, pemilu 2004 juga menghapus keberadaan utusan golongan (UG) dan utusan daerah (UD). Sebagai gantinya adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disamping DPR.

Maka semenjak dibentuknya DPD tersebut, maka MPR hanya terdiri dari DPR dan DPD, sehingga menjadikan lembaga legislatif Indonesia berbentuk bikameral sistem¹⁰⁷.

D.3 Pemilu 2009

Tahun demi tahun pelaksanaan pemilu di Indonesia pasca reformasi 1998 menunjukkan grafik peningkatan kearah yang lebih baik. Hal ini tidak terlepas dengan adanya KPU sebagai lembaga independen penyelenggara pemilu selain ada Bawaslu sebagai lembaga pengawasnya.

Pada Pemilu 2009 dilakukan metode proporsional terbuka yaitu dimana dalam kertas suara tidak hanya menampilkan gambar partai namun juga disertai nama-nama caleg yang ada dalam partai tersebut sesuai dengan daerah pilihannya (DAPIL) masing-masing.¹⁰⁸ Selain itu pemilu 2009 juga menggunakan metode *contreng* gambar partai dan nama caleg, sehingga nomor urut caleg tidak lagi berpengaruh secara signifikan.

Pemilu 2009 juga mengalami perubahan sistem yang tidak sama dengan pemilu 2004. Dimana pada pemilu 2009 dimulai digunakan sistem penyederhanaan partai melalui model penerapan (*parliamentary threshold*) sebagaimana kemudian dalam pasal 202 UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi:

Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan sekurang-kurangnya 2.5% (dua koma

¹⁰⁷ Meskipun dalam faktanya ada yang menyatakan tri kameral sistem karena MPR berdiri sendiri dan membawahi DPR dan DPD, baca dalam Jimly Ashidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2006), hlm.

¹⁰⁸ Sistem ini lebih umum dinamakan dengan sistem proporsional terbuka dengan sistem daftar (*list system*)

lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Maka berdasarkan parliamentary thershold pemilu 2009 menghasilkan 9 partai politik yang berhak mendirikan fraksi tersendiri dalam DPR yaitu sebagai berikut:

Tabel.13
Nama Fraksi dan Jumlah Anggota DPR
Pemilu 2009

No	Fraksi	Jumlah Kursi
1	Fraksi Demokrat	148
2	Fraksi Golkar	107
3	Fraksi PDIP	94
4	Fraksi PKS	57
5	Fraksi PAN	46
6	Fraksi PPP	37
7	Fraksi PKB	28
8	Fraksi Gerindra	26
9	Fraksi Hanura	17
Total		560

D.3.1 Affirmative Action

Tindakan atau langkah untuk memastikan bahwa setiap orang dapat memperoleh kesempatan atau peluang yang sama disebut sebagai tindakan afirmatif (*Affirmative Action*) atau langkah perlindungan khusus (*Protective Measure*)¹⁰⁹.

Mengenai tindakan khusus sementara (*temporary Special Measures*) atau tindakan afirmasi (*Affirmative*

¹⁰⁹ Hesti Armiwulan Sochmawardiah, *Diskriminasi Rasial Dalam Hukum HAM*, (Genta Publishing: Yogyakarta, 2013), hlm.99

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Action) dilakukan untuk mengejar ketertinggalan perempuan khususnya di bidang politik akibat adanya diskriminasi. Hal ini sesuai dengan amanat UU No 7 Tahun 1984 tentang pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*). Undang-undang ini memuat tindakan khusus sementara (*Affirmative Action*) pada perempuan.

Momentumnya berkembangnya *affirmative action* terjadi pada pemilu 2009 tentang wacana mengenai kewajiban keterwakilan 30% perempuan di parlemen¹¹⁰. Hal ini tidak terlepas dari adanya data dari badan statistik tahun 2010 bahwa jumlah perempuan Indonesia adalah 118.010.413 jiwa atau sekitar 49% dari total jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah 237.641.326 jiwa¹¹¹. Maka berdasarkan data dan fakta tersebut, didorong untuk memenuhi keterwakilan perempuan di badan legislatif disebabkan banyaknya produk-produk legislatif yang kurang berpihak terhadap kaum perempuan disebabkan kurangnya keterwakilan kaum perempuan dalam badan tersebut baik dalam tingkat DPR maupun DPRD Provinsi dan Kabupaten atau kota.

Tabel.14
Perbandingan Perempuan Calon Anggota DPR dan Perempuan Anggota DPR pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

No	Keterangan	Pemilu 2004	Pemilu 2009
1	Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan	2.507	3.910
2	Presentase Calon Anggota	33.00%	34.70%

¹¹⁰ Jaminan Khusus sementara sebenarnya sudah mulai diwacanakan dalam UU No 12 Tahun 2003.

¹¹¹ Kunthi Tridewiyanti, Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik”Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif” dalam jurnal legislasi Indonesia, Vol.9 No 1-April 2012, hlm.74

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

	DPR Perempuan		
3	Jumlah Calon Anggota DPR Perempuan terpilih	61	101
4	Presentase Calon Anggota DPR Perempuan terpilih	11.09%	17.86%

Sumber: Kunthi Tridewiyanti

Maka pada sebelum pemilu 2009 dilaksanakan dikeluarkanlah UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 53 yang menyatakan bahwa:

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

D.3.2 Partai Lokal

Keberadaan partai lokal di Indonesia muncul bersamaan dengan arus reformasi 1998. Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah penerapan otonomi daerah. Hal ini tidak terlepas dari kesenjangan pembangunan antara pusat dan daerah. Namun rupanya tuntutan otonomi daerah meluas tidak hanya pada pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, namun juga tuntutan pendirian partai lokal untuk diakui dan diikutsertakan dalam pemilu nasional.

Sejatinya keberadaan partai lokal hanya ditemui atau dikenal di negara-negara dengan sistem federal dan tidak ditemui dalam negara dengan sistem kesatuan.

Partai politik lokal ini juga memiliki tujuan yang berbeda-beda, namun secara umum dapat dikategorikan dalam tiga macam yaitu¹¹²:

1. Hak minoritas, partai lokal bertujuan melindungi dan memajukan hak ekonomi, social, budaya, bahasa dan pendidikan kelompok minoritas

¹¹² Lawrence Sullivan dalam Abdul Mukhti Fadjar, Op.Cit, hlm.65-66

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

- tertentu, antara lain partai local di Finlandia, belgia, Bulgaria;
2. Memperoleh otonomi, partai politik local menginginkan otonomi atau peningkatan otonomi untuk daerahnya, antara lain partai politik local di Spanyol, India, Sri Lanka;
 3. Mencapai kemerdekaan, partai politik lokal yang secara eks-plisit memperjuangkan kemerdekaan wilayah mereka dan pembentukan negara baru, antara lain partai politik local di Turki (suku kurdi), di Skotlandia dan Wales yang merdeka dari Kerajaan Inggris Raya, di Canada (partai Quebecois). Partai politik lokal yang bertujuan kemerdekaan bagi wilayahnya merupakan partai lokal yang separatis, yang di beberapa negara asalkan diperjuangkan secara damai, demokratis dan konstitusional tidak dilarang, walaupun ada juga yang melarangnya.

Beberapa partai lokal yang ada di Indonesia khususnya di Papua berdasarkan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dan di Nanggroe Aceh Darussalam berdasarkan UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik. Pasal 28 (1) UU No 21 Tahun 2001 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik; oleh*
- (2) Tata cara pembentuk partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*
- (3) Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua;*

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

(4) Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MPR dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.

Berdasarkan pengalaman pemilu 2009 yang telah diikuti oleh 6 partai lokal di Aceh hasilnya adalah sebagai berikut:

Tabel.15
Sepuluh Besar Perolehan Suara partai Politik
Di Aceh pada pemilu 2009

No	Nama Partai	Total	%
1	Partai Aceh	1.007.713	46.91 %
2	partai Demokrat	232.728	10.84 %
3	Partai Golkar	142.411	6.63%
4	PAN	83.06	3.80%
5	PKS	81.529	3.78%
6	PPP	73.964	3.45%
7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	41.278	1.92%
8	Partai Daulat Atjeh	39.706	1.85%
9	Partai Suara Independen Rakyat Aceh	38.157	1.78%
10	PBB	37.336	1.74%

Sumber:Driyartana dalam Sigit pamungkas (2011:222)

Kemenangan partai lokal dalam pemilu 2009 tersebut menunjukkan bahwa efek dari ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah akibat dari gagalnya partai politik nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya sehingga masyarakat daerah menjadikan partai politik lokal sebagai alternative yang dipilih untuk menyalurkan aspirasi mereka.

D.5 Pemilu 2014

Dengan berpedoman pada UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD maka pelaksanaan pemilu ke-4 pasca reformasi dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 dengan sistem proporsional terbuka. Jumlah partai peserta pemilu semakin mendekati titik ideal. Dengan hanya diikuti 12 partai dan 2 partai lokal diharapkan tercipta sistem presidensial murni tidak dengan sistem multi partai. Dengan ambang batas parlemen sebesar 3.5% yang hanya berlaku untuk tingkat DPR pusat namun tidak untuk DPRD ini menghasilkan pemilu 2014 sebagai berikut:

**Tabel 16
Perolehan Suara Pemilu 2014**

No	Nama Partai	Persen	Jumlah Kursi
1	PDIP	18.95%	109
2	Golkar	14.75%	91
3	Gerindra	11.81%	73
4	Demokrat	10.19%	61
5	PKB	9.04%	47
6	PAN	7.59%	49
7	PKS	6.79%	40
8	Nasdem	6.72%	35
9	PPP	6.53%	39
10	Hanura	5.26%	16
11	PBB	1.46%	-
12	PKPI	0.91%	-

Dengan tidak adanya partai mayoritas yang menembus ambang batas untuk mencalonkan Presiden sendiri maka dibutuhkan koalisi antar partai untuk dapat mengikuti

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

pemilihan Presiden yang ambang batasnya telah ditentukan yaitu sebesar 20%.

Maka hasil pemilu 2014 menghasilkan dua calon pasangan Presiden yaitu antara kubu Joko widodo dan Jusuf Kalla yang diusung oleh PDIP, PKB, Nasdem dan Hanura melawan kubu Prabowo Subiyanto dan Hatta Rajasa yang diusung oleh Gerindra, PAN,PKS,PPP,Demokrat dan Golkar. Berdasarkan hasil pemilu presiden 2014 maka didapatkan data sebagai berikut:

Tabel: 17

NO urut	Nama Calon	Jumlah suara	Dalam Persen
1	H.Prabowo Subianto	62.576.444	46,85 %
	Ir.H.M.Hatta Rajasa		
2	Ir.Joko Widodo	70.997.833	53,15%
	Drs.H.M.Jusuf Kalla		

Hasil pemilu presiden 2014 telah mengubah konfigurasi politik di tanah air. Munculnya koalisi partai pendukung presiden menjadi dua kubu yaitu koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terdiri dari PDI-P,PKB,Nasdem,dan Hanura dengan koalisi merah putih (KMP) yang terdiri dari Gerindra, PAN, Golkar,PKS,PPP, dan Demokrat di parlemen. Fenomena ini menjadi menarik karena jika koalisi ini solid hingga kepada pemilu-pemilu presiden di periode kedepan, maka akan menjadi iklim demokrasi yang baik di Indonesia. Namun lagi-lagi peta politik tidak selalu dapat diprediksikan.

BAB IV

PEMBUBARAN PARTAI POLITIK

A. Amandemen UUD 1945

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara¹¹³.

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesai undang-undang dan *grond* berarti tanah/dasar¹¹⁴.

Dalam kosakata bahasa Indonesia, istilah konstitusi mempunyai dua makna, yaitu segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan dan UUD suatu negara. UUD menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti undang-undang yang menjadi dasar semua undang-undang dan peraturan lain di suatu negara yang mengatur bentuk, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, wewenang badan pemerintahan¹¹⁵.

K.C Wheare sendiri membedakan konstitusi dalam arti luas dan sempit. Dalam arti sempit konstitusi dimaksudkan untuk memberi nama pada dokumen pokok yang berisi aturan-aturan dasar mengenai susunan organisasi negara beserta cara kerja organisasi negara tersebut. Sedangkan konstitusi dalam arti luas dipakai untuk menyebut segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam UUD, UU organik dan peraturan perundangan lainnya, maupun kebiasaan atau konvensi. Gambaran klasik yang paling jelas mengenai konstitusi dalam arti luas ini terdapat dalam organisasi negara Inggris yang sampai saat ini tidak memiliki UUD,

¹¹³ Wirjono Projodikoro dalam Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Rajawali Press: Jakarta, 1999), hlm.7

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Rudy, *Op.Cit*, hlm.17

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

dalam arti konstitusinya tidak dituangkan dalam satu naskah atau satu dokumen¹¹⁶.

Disisi lain, konstitusi pada umumnya bersifat kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara, namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal) namun menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi. Konstitusi bagi organisasi pemerintahan negara yang dimaksud terdapat beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, terdapat konstitusi politik atau hukum akan tetapi mengandung pula arti konstitusi ekonomi¹¹⁷.

Perubahan konstitusi merupakan suatu materi yang penting dalam teori dan dasar konstitusi, terutama berkaitan dengan hasil-hasil yang diperoleh dari perubahan itu sendiri. Perubahan konstitusi akan mengubah sumber hukum negara dan kaidah fundamental negara sehingga banyak negara yang mempersulit syarat perubahan konstitusi¹¹⁸.

Hal ini disebabkan konstitusi merupakan buatan manusia, yang mana banyak muatan-muatan politik di dalamnya karena dibuat oleh lembaga politik, maka seringkali isi dan muatan konstitusi sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman. Hal ini menyebabkan dalam setiap konstitusi yang dibuat harus diatur mekanisme mengenai perubahan konstitusi tersebut.

¹¹⁶ K.C Wheare sebagaimana dikutip oleh M.Iwan Satriawan dan Mustafa Lutfi, *Meneropong Komisi Informasi Publik*, (UB Press:Malang,2014), hlm.42-43

¹¹⁷ Mariyadi Faqih dkk, *Konstruksi Keyakinan Hakim Mahkamah Konstitusi*, (Nirmana Media:Jakarta,2013), hlm.17-18

¹¹⁸ Rudy, Op.Cit, hlm.31

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Perubahan atau amandemen UUD mempunyai banyak arti. Amandemen tidak saja berarti “menjadi lain isi serta bunyi” ketentuan dalam UUD tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya.¹¹⁹

Berdasarkan penelitian terhadap seratus konstitusi negara, oleh Taufiqurrohman istilah perubahan itu dapat dikualifikasikan ke dalam tujuh istilah yaitu:¹²⁰

1. *Amendment* (perubahan);
2. *Revision* (perbaikan);
3. *Alteration* (perubahan);
4. *Reform* (perbaikan);
5. *Change* (pergantian);
6. *Modified* (modifikasi);
7. *Review* (tinjauan).

Perubahan konstitusi sendiri menurut K.C Wheare dapat dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut¹²¹:

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary sources*);
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandement*);
3. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*);
4. Kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Perubahan konstitusi pada dasarnya oleh George Jellinek dibagi menjadi dua yaitu, pertama melalui prosedur formal (*verfassungänderung*) dan kedua, melalui cara-cara informal (*verfassungswandlung*)¹²².

Perubahan formal adalah perubahan yang telah diatur dalam suatu konstitusi. Untuk perubahan secara formal sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu ada perubahan

¹¹⁹ Sri Soemantri dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Total media: Yogyakarta, 2007), hlm.59

¹²⁰ Ibid. hlm 59-60

¹²¹ K.C Wheare dalam Rudy, *Op.Cit*, hlm.31-32

¹²² George Jellinek dalam Jimly Asshidique, *Op.Cit*. hlm.266

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

yang rigid atau kaku, dan perubahan yang fleksibel. Dinamakan perubahan yang rigid apabila untuk melakukan perubahan undang-undang diperlukan syarat-syarat khusus. Seperti 2/3 anggota dewan harus hadir, dari 2/3 anggota dewan 3/4 menyetujui. Sedangkan perubahan fleksibel apabila perubahan undang-undang tidak mengandung persyaratan khusus yang rumit. Sehingga sewaktu-waktu undang-undang dapat dirubah apabila masyarakat menginginkannya. Perubahan dengan cara ini biasanya disebut dengan plebisit atau referendum.

Sedangkan perubahan informal adalah perubahan yang tidak diatur dalam konstitusi dan biasanya disebabkan karena adanya revolusi (kudeta) sehingga terjadi perubahan atau pergantian kekuasaan yang berakibat berubahnya konstitusi disesuaikan dengan keinginan penguasa baru tersebut.

Salah satu bentuk perubahan atau amandemen UUD 1945 yang dilaksanakan di Indonesia adalah menganut perubahan formal dimana perubahan tersebut telah diatur dalam UUD 1945. Menurut Jimly¹²³ model perubahan UUD 1945 menganut model yang naskah perubahannya terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amandemen pertama, kedua, ketiga, keempat dan seterusnya. Dengan model demikian, naskah asli Undang-Undang Dasar tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan addendum tambahan terhadap naskah asli tersebut¹²⁴.

¹²³ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2011), hlm. 44-45

¹²⁴ Perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001 dan perubahan keempat pada tahun 2002

B. Kewenangan M.K

Ide pembentukan lembaga peradilan lain diluar Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut dengan Mahkamah Kontitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Gagasan ini merupakan pengembangan dari asas-asas demokrasi dimana hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi merupakan tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Hak-hak tersebut dijamin secara konstitusional dalam sebuah hak-hak konstitusional warga negara dan diwujudkan secara institusional melalui lembaga negara yang dikonstruksi untuk menjamin penegakkan hak-hak warga negara tersebut.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, gagasan untuk menyerahkan kewenangan menguji produk kekuasaan legislative terhadap UUD kepada kekuasaan kehakiman telah lama dikemukakan oleh para pendiri dan tokoh bangsa, bisa terbilang sejak awal mereka merancang republik. Hanya saja perjuangan tersebut hingga runtuhnya kekuasaan orde baru pada 1999 selalu kandas ditengah jalan¹²⁵.

Bahwa salah satu amanat reformasi 1998 adalah amandemen UUD 1945 telah dilaksanakan dengan menghasilkan perubahan yang cukup signifikan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu perubahan yang cukup mendasar adalah lahirnya badan peradilan lain diluar Mahkamah Agung. Badan peradilan tersebut adalah Mahkamah Konstitusi yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Karena semenjak berakhirnya amandemen UUD 1945, kedudukan lembaga tertinggi negara sudah dihapus.

Berdirinya Mahkamah Konstitusi di Indonesia ditandai dengan pengangkatan 9 (Sembilan) hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003 melalui Kepres No

¹²⁵ Benny K.Herman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi*, (Gramedia:Jakarta,2013),hlm.1

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

147/M Tahun 2003 menjadikan Indonesia sebagai Negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus Negara pertama pada abad ke-21 yang membentuk lembaga tersebut¹²⁶.

Hal ini tidak lepas dari telah berakhirnya proses amandemen ke-4 UUD 1945 pada tahun 2002. Salah satu pasal krusial tentang perubahan tersebut adalah terdapat pada Pasal 24 UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

Selanjutnya pada Pasal 24C UUD 1945 diatur juga mengenai kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi.

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.*

¹²⁶ Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (UII Press:Yogyakarta,2013)hlm.51

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Berdasarkan bunyi pasal tersebut diatas, maka keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia memiliki peran yang sangat penting dalam membangun dan menegakkan demokrasi yang substansial.

Salah satu bentuk pembangunan demokrasi substansial tersebut adalah mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus pembubaran partai politik. Tujuan daripada pemberian kewenangan pembubaran partai politik kepada Mahkamah Konstitusi adalah salah satunya agar keputusan pembubaran partai politik mempunyai dasar atau pijakan hukum yang jelas, tidak hanya alasan politik sepihak dari penguasa.

C. Mekanisme Pembubaran Partai Politik

Sebagai suatu organisasi, partai politik adalah suatu korporasi atau pribadi hukum yang memiliki status dan pengaturan yang berbeda dengan bentuk badan hukum (*juristic person*) lainnya. Status badan hukum, baik sebagai suatu asosiasi privat maupun secara khusus sebagai badan hukum partai politik (*partial legal order*), diberikan oleh hukum negara (*total legal order*)¹²⁷.

Demikian juga halnya dengan keberadaan partai politik di Indonesia. Pasang surut perkembangan partai politik di Indonesia dapat dilihat berdasarkan dinamika ketatanegaraan dan politik yang terus berubah dalam rangka mencari format yang tepat, hal ini berdampak pada politik hukum dalam bidang kepartaian juga terus mengalami perubahan.

Salah satu bahan kajian mengenai keberadaan partai politik di Indonesia adalah perihal mekanisme pembubaran partai politik yang terus mengalami perubahan mengikuti dinamika politik dan hukumnya.

Mengenai pembubaran partai politik menurut Jimly Asshidiqie bahwa dalam sistem demokratis, pembatasan,

¹²⁷ Hans Kelsen dalam M.Ali Syafa'at, Op.Cit, hlm.71

pembubaran dan pelarangan suatu organisasi, termasuk partai politik hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang rasional dan proporsional serta melalui mekanisme *due process of law* dan berdasarkan putusan pengadilan¹²⁸.

Berdasarkan hal tersebut, maka pembubaran partai politik di Indonesia harus dilihat berdasarkan perkembangan sistem pemerintahannya adalah sebagai berikut:

1. Era Orde Lama

Masa orde lama menurut penulis adalah masa dimana Presiden Soekarno menerapkan demokrasi terpimpin¹²⁹ pasca dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai akibat kegagalan dewan konstituante membuat UUD baru untuk menggantikan UUDS 1950.

Sistem pemerintahan dan sistem partai politik pada masa pasca dekrit presiden disebut dengan demokrasi terpimpin untuk menggantikan sistem demokrasi liberal parlementer dibawah UUD 1950 dengan sistem multi partai dengan multi asas atau ideologi yang tidak terbatas dan melahirkan instabilitas pemerintahan yang ditandai dengan jatuh banggunya kabinet akibat tidak adanya partai mayoritas absolute dari hasil pemilu 1955¹³⁰.

Pembubaran partai politik di era orde lama didahului dengan keluarnya Penpres No 7 Tahun 1959 tentang syarat-syarat dan penyederhanaan Kepartaian. Salah satu bunyi

¹²⁸ Jimly dalam M.Ali Syafa'at, Op.Cit, sebuah kata pengantar

¹²⁹ Menurut Adnan Buyung Nasution, munculnya demokrasi terpimpin terdiri dari tiga kondisi yang saling berkaitan. Kondisi tersebut adalah kemerosotan ekonomi yang pesat, perpecahan bangsa yang semakin meruncing, dan bangkitnya Angkatan Darat sebagai kekuatan utama dalam Negara. Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Pustaka Utama Grafiti: Jakarta, 2001), hlm.260

¹³⁰ A.Mukhti Fadjar, Op.Cit, hlm.80-81

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

yang tertera dalam Penpres No 7 tahun 1959 khususnya Pasal 9 adalah mengenai kriteria pembubaran partai politik yang menyebutkan:

Sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau jelas memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu.

Penpres No 7 tahun 1959 ini kemudian dilanjutkan dengan keluarnya Perpres No 13/1960 tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran Partai politik khususnya pada Pasal 6 s/d 9 yang pada pokoknya memuat sebagai berikut:

1. Institusi yang berwenang melarang dan/atau membubarkan Parpol adalah Presiden setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung;
2. Alasan pelarangan dan/atau pembubaran Parpol:
 - a. Asas dan tujuannya bertentangan dengan asas dan tujuan Negara;
 - b. Progamnya bermaksud merombak asas dan tujuan Negara;
 - c. Sedang melakukan pemberontakan karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan-pemberontakan atau telah jelas telah memberikan bantuan, sedangkan partai itu tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu;
 - d. Tidak memenuhi syarat-syarat lain yang ditentukan dalam Penetapan presiden (Penpres) ini.(catatan:syarat-syarat Parpol tercantum dalam Bab II Pasal 2 s/d Pasal 7 Penpres No 7 Tahun 1959)

Selanjutnya akibat hukum pembubaran suatu partai politik diatur dalam Pasal 9 Perpres No 13 Tahun 1960 sebagai berikut:

“Sebagai akibat pembubaran/pelarangan sesuatu partai, seorang anggota dari partai itu jang duduk sebagai

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

anggota madjelis Permusyawaratan Rakjat, Dewan Perwakilan Rakjat atau Dewan Perwakilan Rakjat Daerah dianggap berhenti sebagai anggota badan-badan tersebut."

Keluarnya Penpres No 25 Tahun 1960 yang memberikan waktu hingga 28 februari 1961 bagi partai politik yang telah terbentuk sebelum 5 juli 1959 untuk melaporkan kepada Presiden mengenai AD/ART, jumlah cabang dan jumlah anggota tiap cabang, catatan seluruh anggota, organisasi dibawah partai dan keterangan dari polisi bahwa partai tersebut sudah berdiri pada 5 juli 1959 adalah sebagai ganti dari Perpres No 13 Tahun 1960¹³¹.

Maka pada tanggal 14 April 1961 dikeluarkan Keppres No 128 Tahun 1961 yang mengakui 8 (delapan) partai politik yaitu: PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Partai Indonesia (Partindo), Partai Murba, PSII Arudji, dan IPKI. Pada hari yang sama juga dikeluarkan Keppres No 129 Tahun 1961 yang menolak mengakui 4 (empat) partai politik yaitu: PSII Abikusno, PRN Bebas, PRI dan PRN Djody. Selain itu, pada tanggal 27 Juli 1961 juga dikeluarkan Keppres No 440 Tahun 1961 yang mengakui Parkindo dan Persatuan Tarbiyah Islam (Perti)¹³².

Terhadap keputusan Presiden yang tidak mengakui beberapa partai politik tersebut tidak terdapat upaya hukum yang diajukan ke pengadilan. Kondisi ini dapat dipahami karena kekuasaan Presiden Soekarno pada saat itu sangat besar, bahkan Ketua MA ditempatkan sebagai Menteri Koordinator Hukum dan Dalam Negeri, sehingga kedudukannya berada dibawah Presiden¹³³.

¹³¹ Munculnya penpres No 25 tahun 1960 adalah salah satu upaya Sukarno untuk melakukan pembubaran terhadap Masyumi dan PSI. Uraian lebih jelas baca M.Ali Syafa'at, *Op.Cit*, 167

¹³² Ibid, hlm. 162

¹³³ Ibid

2. Era Orde Baru

Berakhirnya pemerintahan Soekarno yang lebih dikenal dengan era orde lama menumbuhkan suasana baru bagi warga negara Indonesia. Era baru ini biasa disebut dengan orde baru atau era demokrasi pancasila (1966-1998). Pelaksanaan orde baru sendiri diawali dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI)¹³⁴ termasuk bagian-bagian organisasinya dari tingkat pusat hingga daerah beserta semua organisasi yang seasas atau berlandung atau bernaung dibawahnya¹³⁵. Sedangkan partindo yang telah menjalin hubungan erat dengan PKI, dibekukan pada tahun yang sama.

Pasca dibubarkannya secara resmi PKI, maka bermunculanlah kekuatan-kekuatan politik baru menggantikan posisi partai-partai politik peninggalan orde lama. Salah satu kekuatan politik utama tersebut adalah Golongan Karya yang mendapat dukungan penuh dari pemerintah dan TNI AD sebagai kekuatan utamanya.

Sebagai kekuatan utama Golkar, maka TNI AD memiliki peran penting dalam menentukan arah kekuasaan pada masa Orde Baru. Maka pada masa orde baru dikenal dengan tiga jalur jika ingin berkuasa yaitu jalur ABG (ABRI, Birokrasi dan Golkar). Tiga komponen inilah sebagai penopang pokok bekerja orde baru. Hal ini berakibat pengaruh TNI AD atau ABRI terhadap Golkar semakin menancap kuat seiring dengan berkurangnya partai politik. Bahkan dalam MPR sendiri fraksi ABRI mendapatkan 100 kursi¹³⁶ tanpa mengikuti pemilu karena keberadaan mereka merupakan salah satu dari pelaksanaan dwi fungsi ABRI.

¹³⁴ TAP MPRS No XXV/1966 tentang pembubaran PKI.

¹³⁵ Organisasi-organisasi dibawah naungan PKI adalah sebagai berikut: (1) Gerwani (gerakan wanita Indonesia), (2) BTI (Barisan Tani Indonesia), (3) Pemuda Rakyat.

¹³⁶ Pemberian 100 kursi dengan Cuma-Cuma kepada ABRI bertahan hingga pemilu tahun 1992 yang kemudian berkurang menjadi 75 orang dan bertahan hingga reformasi 1998 terjadi.

Dengan berlakunya UU No 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik secara tegas menyebutkan bahwa yang dimaksud organisasi sosial politik terdiri dari Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia dan Golkar (Golongan Karya).

3. Era Reformasi

Perubahan dari bentuk pemerintahan yang otoriter kepada pemerintahan yang demokratis membawa perubahan juga pada pembubaran partai politik di Indonesia. Semenjak bergulirnya reformasi 1998, maka mekanisme pembubaran partai politik tidak dapat serta merta menjadi wewenang pemerintah, namun terlebih dahulu harus mendapatkan kekuatan hukum tetap dari lembaga peradilan. Yang dalam hal ini sebelum adanya Mahkamah Konstitusi (M.K) diberikan kepada Mahkamah Agung (MA).

3.1 Pembubaran Partai Politik menurut UU No 2 Tahun 1999

UU No 2 tahun 1999 tentang partai politik telah memberikan wewenang pembubaran partai politik kepada Mahkamah Agung karena pada saat itu memang belum ada perubahan ketentuan pada Pasa 24 C UUD 1945 yang ditetapkan sebagai perubahan ketiga yang selesai pada tanggal 9 November 2001. Dalam UU No 2 tahun 1999, Mahkamah Agung memiliki wewenang mengawasi dan membubarkan partai politik. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 17 ayat (2) UU No 2 Tahun 1999 sebagai berikut:

(2) Dengan kewenangan yang ada padanya, Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat membekukan atau membubarkan suatu Partai Politik jika nyata-nyata melanggar Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 9 dan Pasal 16 undang-undang ini.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

(3) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (2) dilakukan dengan terlebih dahulu mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari Pengurus Pusat Partai Politik yang bersangkutan dan setelah melalui proses peradilan;

(4) Pelaksanaan pembekuan atau pembubaran Partai Politik dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan mengumumkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia.

Sedangkan pada Pasal 2 UU No 2 Tahun 1999 mengatur tentang syarat-syarat pembentukan Partai Politik yaitu:

1. Didirikan sekurang-kurangnya 50 orang warga Negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun;
2. Mencantumkan Pancasila sebagai dasar Negara Indonesia dalam anggaran dasar partai politik;
3. Asas atau ciri, aspirasi dan progam partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
4. Keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga Negara Indonesia yang telah mempunyai hak pilih;
5. Tidak boleh menggunakan nama atau lambing yang sama dengan lambing Negara asing, bendera Indonesia Sang Merah Putih, bendera Negara lain, gambar perorangan dan nama serta lambing partai yang telah ada.

Pasal 3 UU No 2 Tahun 1999 menyatakan bahwa pembentukan partai politik tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional. Dengan demikian, partai politik tidak boleh memiliki tujuan separatisme dan segala tindakan lain yang berakibat terganggunya persatuan dan kesatuan nasional¹³⁷.

¹³⁷ Penjelasan Pasal 3 UU No 2 Tahun 1999

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Pasal 9 mengatur tentang kewajiban partai politik yaitu:

1. Memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945;
2. Mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Memelihara persatuan dan kesatuan bangsa;
4. Menyukseskan pembangunan nasional;
5. Menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis, jujur, dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung umum, bebas dan rahasia.

Pasal 16 UU No 2 tahun 1999 mengatur tentang larangan partai politik yaitu:

1. Menganut, mengembangkan, menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme dan ajaran lain yang bertentangan dengan Pancasila;
2. Menerima sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apa pun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung;
3. Member sumbangan dan/atau bantuan dalam bentuk apa pun kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung, yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara;
4. Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah Republik Indonesia dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

3.2 Pembubaran Partai Politik menurut UU No 31 Tahun 2002 dan UU No 24 Tahun 2003

Menurut Pasal 20 UU No 31 tahun 2002 terdapat 3 (tiga) cara mengenai pembubaran partai politik yaitu:

1. Membubarkan diri atas keputusan sendiri;
2. Menggabungkan diri dengan partai politik lain;
3. Dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Membubarkan diri dilakukan berdasarkan keputusan partai yang tata caranya diatur dalam aturan partai, terutama anggaran dasar dan anggaran rumah tangga. Demikian juga dengan penggabungan dengan partai lain, yang merupakan masalah internal partai politik. Pasa pasal 21 ayat (1) UU No 31 tahun 2002 hanya mengatur bahwa bergabungnya suatu partai politik dengan partai politik lain dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu: (1) bergabung dan membentuk partai politik baru;(2) bergabung dengan menggunakan identitas partai politik yang telah ada.

Cara lain mengenai mekanisme pembubaran partai politik adalah apabila partai politik tersebut dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembubaran ini secara umum dinamakan pembubaran secara paksa atau *force dissolution* karena pelanggaran “*tertentu*”¹³⁸ yang dilakukan oleh suatu partai politik.

3.3 Pembubaran Melalui Ketentuan Electoral Treshold

Selain peraturan pembubaran partai politik, juga terdapat peraturan yang berpengaruh terhadap eksistensi partai politik, yaitu keikutsertaannya dalam pemilihan umum. Ketentuan tersebut adalah mengenai *electoral treshold* dalam undang-undang pemilihan umum. Adanya ketentuan tersebut mengakibatkan tidak setiap partai politik yang diakui sebagai badan hukum berdasarkan undang-undang partai politik, dapat menjadi peserta pemilihan umum¹³⁹.

Menurut Pasal 39 ayat (1) UU No 3 Tahun 1999, suatu partai politik dapat menjadi peserta pemilihan umum apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Diakui keberadaannya sesuai dengan undang-undang tentang partai politik;

¹³⁸ Yang dimaksud pelanggaran “*tertentu*” disini adalah apabila suatu partai politik melakukan kudeta terhadap pemerintahan yang sah, partai politik digunakan sebagai ajang korupsi dan segala sesuatu yang bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila.

¹³⁹ M.Ali Syafa'at,Op.Cit,hlm.277

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

- b. Memiliki pengurus di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia;
- c. Memiliki pengurus di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di provinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b;
- d. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.

Sedangkan pada ayat (3) dan (4) UU No 3 Tahun 1999 menentukan sebagai berikut:

- (3) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi dan di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.
- (4) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain.

Sedangkan persyaratan untuk mengikuti pemilu bagi partai politik menurut UU No 12 Tahun 2003 lebih berat. Hal ini sebagaimana bunyi Pasal 7 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- (1). Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat:
 - a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;
 - b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi;

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

- c. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;
 - d. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik;
 - e. pengurus sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c harus mempunyai kantor tetap;
 - f. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.
- (2). Partai politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat menjadi peserta Pemilu.

Sedangkan untuk penerapan electoral threshold diatur dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No 12 Tahun 2003 sebagai berikut:

- (1). Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:
- a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
 - b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
 - c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.
- (2). Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti Pemilu berikutnya apabila:

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

3.4 Pembubaran Melalui Pembatalan Keabsahan Badan Hukum

Terdapat dua cara pembubaran partai politik di era reformasi, yaitu melalui mekanisme yang telah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dan melalui pembatalan keabsahan badan hukum partai politik oleh Menteri Hukum dan HAM. Pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan pelanggaran ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan partai politik. Sedangkan pembubaran dalam bentuk pembatalan keabsahan badan hukum oleh Menteri Hukum dan HAM terkait dengan kondisi partai politik yang sudah tidak memenuhi syarat untuk diakui sebagai badan hukum berdasarkan ketentuan undang-undang yang baru¹⁴⁰.

Jika keputusan pembatalan keabsahan badan hukum partai politik dipandang sebagai putusan administrasi pejabat tata usaha Negara, mekanisme upaya hukumnya adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun

¹⁴⁰ M.Ali Syafa'at, Op.Cit, hlm.283

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

demikian, berdasarkan UU No 31 Tahun 2002 perkara partai politik diajukan melalui pengadilan negeri yang putusannya merupakan putusan pertama dan terakhir, serta kasasi hanya dapat diajukan kepada Mahkamah Agung¹⁴¹. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 16 UU No 31 tahun 2002 sebagai berikut:

- (1) Perkara partai politik berkenaan dengan ketentuan UU ini diajukan melalui pengadilan negeri;
- (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung;
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka ketentuan pembubaran partai politik dalam UU No 31 Tahun 2003 hanya dapat dibubarkan secara konstitusional dalam artian pembubaran partai politik harus tetap didasarkan akan bunyi UU No 31 Tahun 2003 dan UUD 1945. Dalam kaitan ini semua berakhir atau bermuara pada keputusan M.K sebagai lembaga yang berwenang dalam hal tersebut.

Namun dalam perkara permohonan pembubaran partai politik, pemohon harus memenuhi kriteria atau syarat sebagai berikut¹⁴²:

1. Pemohon adalah pemerintah;
2. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permasalahannya tentang ideology, asas, tujuan, progam dan kegiatan partai politik yang bersangkutan yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Baca Pasal 68 UU No 24 tahun 2003

BAB V

PEMILU DAN CERMIN DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Arti pemilu

Baik dan tidaknya pemilu, jujur atau tidaknya penyelenggaraan pemilu dalam suatu negara atau wilayah akan berdampak pada kualitas demokrasi dalam suatu negara atau wilayah tersebut. Dan hal ini merupakan cermin juga dari kualitas hidup masyarakat yang hidup didalamnya.

Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat dengan pemilu merupakan salah satu cara pergantian kekuasaan dengan damai. Dalam Pasal 1 UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan bahwa pemilu adalah *“sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945.”*

Menurut Jimly Ashiddiqie, tujuan penyelenggaraan pemilu ada empat yaitu¹⁴³:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
 2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
 3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan;
- Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Secara teoritis model penyelenggaraan pemilu terbagi menjadi dua yaitu pemilu dalam sistem pemerintahan presidensial yang terbagi menjadi dua (2) bagian yaitu mayor

¹⁴³ Jimly dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 276

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

dan pemilu minor. Disebut dengan pemilu mayor apabila memilih calon Presiden, sedangkan pemilu minor diselenggarakan untuk memilih calon anggota dewan.

Kedua adalah model penyelenggaraan pemilu pada sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem parlementer bentuk pemilu hanya ada satu jenis yaitu pemilu nasional yang memperebutkan kursi diparlemen yang kampanye pemilunya lebih diwarnai oleh pertempuran antar konsep dan ideologi yang dianut oleh masing-masing partai. Partai peraih suara terbanyak otomatis menjadi perdana menteri, dan sisanya dapat menjadi oposisi atau bergabung dalam tim koalisi partai pemenang pemilu.

Sistem penentuan sistem pemilu sendiri menurut Andrew Reynold dan kawan-kawan harus mempertimbangkan 10 macam aspek penting. Sedangkan Cetro mencatat, setidaknya dibutuhkan 7 kriteria untuk menilai sebuah sistem pemilu. Apabila pandangan-pandangan tersebut digabungkan, maka kriteria-kriterianya adalah sebagai berikut¹⁴⁴:

- a. Keterwakilan (representation);
- b. Membuat pemilu mudah digunakan dan bermakna;
- c. Keadilan (fairness);
- d. Memungkinkan perdamaian;
- e. Memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil;
- f. Pemerintahan yang terpilih akuntabel;
- g. Pemilih mampu mengawasi wakil terpilih;
- h. Mendorong partai politik bekerja lebih baik;
- i. Mempromosikan oposisi legislatif;
- j. Mampu membuat proses pemilu berkesinambungan.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam praktiknya sistem pemilu terbagi menjadi 2 (dua) juga yaitu sistem distrik dengan proporsional terbuka atau tertutup, dengan argumentasi penggunaan sistem ini adalah menghasilkan indeks proporsionalitas paling tinggi. Perbandingan antara

¹⁴⁴ Ibid, hlm.279-281

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

perolehan suara partai politik sejajar dengan perolehan kursi di DPR¹⁴⁵.

Dalam sistem proporsional tertutup akan memperkecil sengketa antar caleg dalam satu partai, hal ini disebabkan peran partai politik dalam menyusun nomor urut calon sangat dominan terutama ketua partainya. Melalui nomor penentuan nomor urut yang ditentukan oleh partai, maka partai dapat memposisikan caleg yang berkualitas untuk duduk di nomor urut jadi. Namun disatu sisi kelebihan dari sistem proporsional tertutup ini juga mempunyai kekurangan, dimana rakyat tidak mempunyai kebebasan atau menjauhkan jarak antara pemilih dan caleg terpilih.

Sedangkan jika menggunakan sistem proporsional terbuka terdapat penghargaan pada pemilih, karena suara pemilihlah yang menentukan siapa yang terpilih menjadi wakilnya di lembaga legislatif, bukan berdasarkan pada nomor urut yang hanya menjadi hak prerogatif partai politik. Dengan sistem ini, potensi calon terpilih merupakan calon populer akan sangat besar, meskipun hal ini seringkali tidak berbanding lurus dengan kualitas si calon. Sehingga pada pemilu 2014¹⁴⁶ banyak artis yang hanya mengandalkan popularitasnya ramai-ramai masuk dunia politik. Selain itu dengan sistem proporsional terbuka berdampak pada semakin tingginya peredaran uang di konstituen. Karena bagi konstituen hanya caleg yang memberi mereka uang terbesar yang akan dipilih.

¹⁴⁵ Jenedri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta:Konstitusi Press,2012), hlm.30

¹⁴⁶ Pada pemilu 2014 setidaknya ada 11 nama-nama artis yang lolos menjadi anggota DPR pusat sebagai berikut: Anang Hermansyah, Desy Ratnasari, Ikg Fauzi,Eko Patrio, Rachel Maryam, Nico Siahaan,Jamal Mirdad, Rieke Diah Pitaloka,Dede Yusuf, Tommy Kurniawan dan Lucky Hakim.sumber.<http://www.kabar24.com/nasional/read/20140424/98/217094>.

B. Pemilu dan Demokrasi di Indonesia

Dalam disertasinya yang berjudul "*Mahalnya demokrasi memudarnya ideologi*" Pramono Anung menyoroti tentang gagalnya sistem pemilu dalam membendung praktik money politik (politik uang) dikalangan para caleg.

Hal ini tidak lain juga disebabkan kondisi masyarakat yang semakin apatis dan pragmatis dalam menyikapi kondisi dan masa depan bangsa. Dengan menggunakan sistem proporsional terbuka, maka peran partai menjadi kecil dan peran individu caleg menjadi sangat besar. Jual beli suara pemilih menjadi suatu yang lumrah dimasyarakat. Tidak hanya pada tingkat desa melainkan hingga tingkat penghitungan akhir di KPU juga membutuhkan dana yang cukup besar.

Pembiayaan kampanye menjadi hal mutlak sebagai sumber daya meraih simpati konstituen agar mereka memilih calon legislator. Ada tiga sumber dana yang digunakan oleh para calon legislator untuk memuluskan langkahnya yaitu: (1) sumber dana pribadi, sumber dana yang berasal dari pribadi tanpa bantuan pihak manapun; (2) sumber dana gabungan, berasal dari dana pribadi yang kemudian disokong oleh beberapa sumber lain seperti teman, keluarga, perusahaan, partai dan rakyat; (3) sumber dana pihak lain, sumber dana kampanye tidak berasal dari pribadi namun dari teman dan partai¹⁴⁷.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dihitung berapa biaya yang harus dikeluarkan oleh seorang caleg mulai dari tingkat DPRD kota/kabupaten, Provinsi hingga DPR pusat adalah sebagai berikut:

¹⁴⁷ Pramono Anung Wibowo, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*, (Kompas:Jakarta,2013)hlm.175

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Tabel:18

No	Wilayah	New Comer	Incumbent
1	DPRD Kota/Kabupaten	± 700.000.000	± 500.000.000
2	DPRD Provinsi	± 1.000.000.000	± 800.000.000
3	DPR Pusat	± 7.000.000.000	± 2.000.000.000

Diolah dari berbagai macam sumber

Besaran biaya tersebut setidaknya dipergunakan untuk:

1. Partai politik: untuk mendapatkan nomor kecil seringkali partai politik memasang tarif kepada caleg, apalagi jika caleg tersebut kurang dikenal di masyarakat;
2. Media Kampanye: Baik mulai dari iklan di media cetak, media elektronik dan juga berupa baliho, kartu nama, spanduk, buku yasin hingga kaos;
3. Konstituen: karena konstituen sudah sedemikian pragmatismenya, apalagi jika menghadapi calon yang belum dikenal, maka dibutuhkan biaya cukup besar untuk mengumpulkan mereka dan mendengarkan visi dan misi caleg, selain itu mendekati hari "H" pemilihan para caleg biasa menggunakan serangan fajar dengan memberi uang saku kepada konstituen untuk datang ke TPS dan memilih caleg tertentu;
4. Kampanye: kampanye disini adalah mengenai transportasi caleg untuk mendatangi konstituen dan membentuk tim sukses di desa-desa hingga kelurahan atau kecamatan dan kota;
5. Saksi di TPS: saksi meskipun sudah disediakan oleh partai politik, namun banyak dari caleg yang mendatangkan saksi dari tim kapanyenya masing-masing untuk menghitung perolehan suara mereka disetiap TPS;

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

6. Saksi di KPU/KPUD: Setelah penghitungan ditingkat TPS, kerja caleg dilanjutkan pada pembentukan saksi ditingkat KPUD ataupun KPU pusat. Hal ini bertujuan untuk mengawal agar suara yang sudah ada tidak hilang sampai pada penetapan calon tetap oleh KPU pusat;
7. Biaya beracara jika mengajukan sengketa pileg baik di M.A maupun di M.K untuk sengketa hasil.

Sebagai contoh adalah pelaksanaan pemilu legislatif dan gubernur yang dilaksanakan secara serentak di Provinsi Lampung. Di Lampung, setidaknya pemilu yang digelar 12 dari 14 KPU kabupaten/kota bermasalah. Pelanggaran itu berbentuk administrasi, kode etik penyelenggara, dan pelanggaran pidana pemilu. Data di Badan Pengawas Pemilu Lampung menyebutkan pemilu yang digelar 12 KPU kabupaten/kota bermasalah itu yaitu di Lampung Barat, Mesuji, Pesawaran, Tulangbawang, Tulangbawang Barat, Pringsewu, Metro, Lampung Utara, Lampung Tengah, Way Kanan, Tanggamus dan Lampung Timur. Kecurangan tersebut berupa penggelembungan suara hingga kanibalisme alias pengalihan perolehan suara antar calon anggota legislatif dalam satu partai. Tidak tanggung-tanggung, oknum yang bermain mulai dari kader dan simpatisan partai, calon anggota legislatif (caleg), hingga penyelenggara pemilu¹⁴⁸.

Hal ini berakibat pada munculnya selisih suara hingga 881.376. Namun berdasarkan hal tersebut justru sebaliknya yang terjadi, KPU Lampung membangkang dari perintah KPU pusat dan rekomendasi Banwaslu untuk melakukan penghitungan ulang.¹⁴⁹

Fenomena kualitas pemilu yang buruk sebenarnya bukan hanya di Provinsi Lampung namun juga menimpa

¹⁴⁸ Fatikhatul khoiriyah dalam Voting Lampung Post, 23 April-30 April 2014.

¹⁴⁹ KPU Lampung membangkang, Lampung Post, 29 April 2014

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

beberapa daerah lain di Indonesia seperti Bangka Belitung, Polimandar dan Manado. Rata-rata kasusnya yang menimpa daerah-daerah ini adalah kekecewaan para caleg akibat tidak jujurnya petugas penghitung suara baik ditingkat KPPS hingga KPUD. Sehingga tuntutan untuk hitung ulang bermunculan diberbagai daerah.

Maka dapat dipastikan pasca pemilu, M.K akan mendapatkan permohonan penyelesaian sengketa pemilu cukup banyak. Hal ini disebabkan pertama, tidak siapnya peserta pemilu menerima kekalahan akibat telah menghabiskan banyak biaya untuk pencalonannya, kedua, adanya pelanggaran pemilu secara terstruktur, sistematis, dan masif yang dilakukan oleh peserta pemilu yang berakibat siapapun yang kalah tidak akan pernah merasa berlapang dada menerima kekealahannya.

Fenomena ini berakibat pada kualitas putusan M.K untuk sengketa hasil pemilu yang hanya terdiri dari hitung ulang atau coblos ulang dan diskualifikasi peserta pemilu. Adapun jenis putusan M.K untuk perkara perselisihan pemilu adalah sebagai berikut:

Diagram.1

**JENIS PUTUSAN M.K UNTUK PERKARA PERSELISIHAN
HASIL PEMILU.**

1	PERMOHONAN TIDAK DAPAT DITERIMA Permohonan yang gugur diluar substansi dengan berbagai kemungkinan penyebab yaitu karena faktor administratif, bukan merupakan kewenangan M.K atau karena tidak signifikan pengaruhnya terhadap posisi yang ada.
2	PERMOHONAN DITOLAK Permohonan yang memenuhi persyaratan administratifnya kewenangan M.K dan signifikan pengaruhnya terhadap posisi yang ada, namun dalil yang diajukan tidak terbukti.
3	PERMOHONAN DIKABULKAN Permohonan yang memenuhi persyaratan administratif

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

	menjadi kewenangan M.K dan signifikan pengaruhnya terhadap posisi yang ada, dan dalil yang diajukan terbukti.
--	---

Berdasarkan digram tersebut diatas, maka sejak sengketa pemilukada diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi maka jika dibandingkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi berdasarkan penelusuran yang dilakukan selama kurun waktu dari Oktober 2008 sampai dengan Desember 2010, ditemukan beberapa putusan yang amarnya menyatakan mengabulkan baik keseluruhan maupun sebagian dan juga kondisi pasca putusan M.K tersebut, sebagai berikut :¹⁵⁰

N o	Nomor Perkara	Pemoh on	Pokok Perkar a	Amar Putusan	Tang gal Putus an	Kond isi Pasca Putus an
1.	41/PHP U.D- VI/2008	Hj. Khofifa h Indar Parawa nsa dan Mudjio no	Provins i Jawa Timur	Dikabulka n sebagian, antara lain : a. Pemungu- tan suara	02- 12- 2008	Aman

¹⁵⁰ Helmi kasim, Syukri Asy'ari, Meyrinda R. Hilipito, Rio Tri Juli Putranto, 2012, *Kompatibilitas Metode pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada*, Jakarta : Mahkamah Konstitus RI, hlm. 714-722

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

				ulang b. Penghitu- ngan suara ulang		
2.	44/PHP U.D- VI/2008	Drs. Daniel A. Banuna ek, MA dan Drs. Alexand er Nakamn anu	Kabup aten Timor tengah Selatan	Dikabulka n sebagian, antara lain : a. Pemung u- tan suara ulang b. Penghitu - ngan suara ulang	11- 12- 2008	Aman
3.	49/PHP	Ir. Boy	Kabup	Dikabulka	16-	Sedik

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

	U.D- VI/2008	Mangot ang Sinaga dan Ir. Djujung Pangon dian Hutauru k	aten Tapanu li Utara	n sebagian, antara lain : Pengumut an suara ulang	12- 2008	it Rusu h
4.	57/PHP U.D- VI/2008	H. Reskan Effendi dan Dr. Drh. Rohidin Mersya h, MMA	Kabup aten Bengk ulu Selatan	Dikabulka n sebagian, antara lain : a. Batal Pemiluk a- da b. Pemung utan suara ulang kecuali Pasanga n No.	08- 01- 2009	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

				Urut 7		
5.	9/PHPU. D- VIII/201 0	Drs. I.B.M. Brahma pu tra S.SOS., MM dan I Wayan Winurja ya, S.H.	Kabup aten Bangli	Putusan Sela berupa pemungut an suara ulang	03- 06- 2010	Aman
6.	12/PHP U.D- VIII/201 0	Ir. H. Umar Zunaidi Hasibua n, MM dan H. Irham Taufik, S.H., MAP	Kota Tebing Tinggi	Dikabulka n sebagian, antara lain : Pemungut an suara ulang, kecuali pihak terkait	11- 06- 2010	
7.	22/PHP	H.	Kabup	Dikabulka	14-	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

	U.D- VIII/201 0	Surunudin Dangga, MBA dan Drs. H. Mughtar Silonda e, Msi	aten Konawe Selatan	n sebagian, antara lain : Pemungutan suara ulang di seluruh TPS	06- 2010	
8.	25/PHP U.D- VIII/201 0	Jarot Winarno dan Kartiyus	Kabupaten Sintang Tempunak	Putusan sela berupa penghitungan suara ulang dan pemungutan suara ulang	21- 06- 2010	
9.	27/PHP U.D- VIII/201 0	Ir. H Suhandoyo SP dan Dra. Hj. Kartika Hidayat	Kabupaten Lamongan	Dikabulkann sebagian yaitu putusan sela yaitu berupa penghitun	17- 06- 2010	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		i, MM		gan suara ulang		
1 0.	28/PHP U.D- VIII/201 0	H. Sambali Halim Radiant o dan H.Moh. Qosim	Kabup aten Gresik	Putusan sela berupa pemungut an suara ulang	24- 06- 2010	
1 1.	31/PHP H.D- VIII/201 0	Drs. Arif Afandi, M.Si dan Ir. Adies Kadir S.H., M.Hum	Kota Suraba ya	Putusan sela berupa penghitun gan surat suara dan pemungut an suara ulang dan	30- 06- 2010	Aman
1 2.	41/PHP U.D- VIII/201 0	H.Indra Porkas Lubis, M.A., dan H. Firdaus	Kabup aten Mandai li- ng Natal	Dikabulka n yaitu pemungut an suara ulang seluruhnya	06- 07- 2010	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		Nasution (No. Urut 7)				
1 3.	45/PHP U.D- VIII/ 2010	H. Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto	Kabupaten Kotawaringin Barat	Dikabulkan berupa Pendiskualifikasi -sian dan penetapan salah satu pasangan calon	07- 07- 2010	
1 4.	100/PHP U. D- VIII/2010	H. Reskan Effendi dan Rohidin Mersyah	Kabupaten Bengkulu Selatan	Dikabulkan berupa penetapan pasangan calon terpilih	10- 08- 2010	
1 5.	116/PHP U. D-VII/ 2010	Parhan Ali dan Erwan	Kabupaten Bangka	Putusan sela berupa pemungutan suara ulang	13- 08- 2010	

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

1 6.	137/PHP U. D- VIII/201 0	Linneke Syannie Watoela ng- Kow S.Sos dan Ir. Jimmy Stefanu s Wewen g- Kang, MBA	Kota Tomoh on	Dikabulka n sebagian yakni putusan sela berupa penghitun gan surat suara ulang dan pemungut an suara ulang	02- 09- 2010	
1 7.	144/PHP U. D- VIII/201 0	Hanny Joost Pajow S.E., Ak., ME dan Drs. Hj. Anwar Penawa r (No.	Kota Manad o	Dikabulka n sebagian yakni putusan sela berupa pemungut an suara ulang	03- 09- 2010	

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		Urut 5)				
1 8.	145/PHP U. D- VIII/201 0	Francisc a M. Tuwaid an dan Ir.Willy E.C Kument as (No. Urut 4)	Kabup aten Minaha sa Utara	Putusan sela berupa pemungut an suara ulang	02- 09- 2010	Rusu h
1 9.	157/ PHPU. D- VIII/201 0	Frederik us Gebze, SE dan Waryot o, M. Si (calon No. Urut 1), Laurens ius Gebze, S.Sos dan Drs. H.	Kabup aten Marau ke	Putusan sela berupa pemungut an suara ulang	09- 12- 2010	Sedik it Rusu h

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		Acnan Rosyadi (calon no.Urut 2), Daniel Walinaulik, S.Sos dan Ir. Omah Laduani Ladamay, M.Si (calon No.Urut 3)				
20.	158/PHP U. D-VIII/2010	Muh. Amin, S.H., M.Si dan Nurdin Rangga	Kabupaten Sumba wa	Putusan sela berupa pemungutan suara ulang	02-12-2010	

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		ba- Rani, S.H.,M. H				
2 1.	166/PHP U. D- VIII/201 0	Ir. H. Darwin Zulad, M.Si dan H.M. Syarifuddin Harahap (pasangan calon no. Urut 3)	Kota Tanjung Balai	Putusan sela berupa pemungutan suara ulang	14- 12- 2010	Aman
2 2.	169/PHP U. D- VIII/201 0	Drs. Nataniel Domingus Mandacan, M.Si dan Wenpi	Kabupaten Manok wari	Dikabulkan berupa penetapan suara yang benar	06- 10- 2010	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		Welly Rengking, S.E. (pasangan calon no. Urut 5)				
23.	182/PHP U. D-VIII/2010	Julianus Mnusefer, S.Si Th, MAP dan Theodorus Kawer, SIP	Kabupaten Supiori	Dikabulkan berupa pembatalan dan penetapan salah satu pasangan calon pada putaran kedua	19-10-2010	Aman
24.	190/PHP U. D-VIII/2010	Hj. Erna Narulita, SE, MM, dan H. Apud Mahpud	Kabupaten Pandegla-ng	Putusan sela berupa pemungutan suara ulang	04-11-2010	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

2	191/PHP	1.Drs.	Kabup	Putusan	18-	
5.	U. D- VIII/201 0	H. Abdul Haamid Basir dan Drs. H. Tamrin Pawani (pasang an calon no urut 2) 2.Ir. Mustari MBA,M .Si, dan H. Muh. Nur Sinapoy , SE, M.Si (pasang an calon no urut	aten Konew a Utara	sela berupa pemungut an suara ulang	11- 2010	

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		3) 3. Apoda, SE, MP dan Drs. Kahar, M.Pd (no urut 4) 4.Herry Asiku, SE dan Drs. Andhy Beddu. D (no urut 6) 5. H. Herry Herman Syah Silonda e, Sedan Ir. Andi				
--	--	---	--	--	--	--

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

		Syamsu I Bahri, M.Si (no urut 7) 6.Ir. Slamet Nadi dan H. Rudin Lahadi (no urut 8)				
2 6.	198/PHP U. D- VIII/201 0	Hendrik Worumi , S.Sos, M.Si dan Penen Ifi Kagoya, S.pd, MM	Kota Jayapu ra	Dikabulka n sebagian berupa legal standing bakal calon dan pemilukad a ulang	25- 11- 2010	
2 7.	209/PHP U.	Drs. H. Arsid,	Kota Tangge	Dikabulka n sebagian	10- 12-	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

	D- VIII/201 0	M.Si dan Andreas Taulany (no urut 3)	- rang Selatan	berupa pemungut an suara ulang	2010	
2 8.	216/PHP U. D- VIII/201 0	Ir. Zainudd in Boy, MM dan Yahnis M. Lesnuss a, SE (no urut 4)	Kabup aten Buru Selatan Tahun 2010	Putusan sela berupa pemungut an suara ulang	04- 03- 2010	Aman
2 9.	218/PHP U. D- VIII/201 0	Petrus Yoram Mambai	Kabup aten Kepula uan Yapen Tahun 2010	Dikablkan sebagian berupa Pemilukad a ulang dengan terlebih	30- 12- 2010	Aman

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

				dahulu melakukan verifikasi administra si dan faktual terhadap seluruh pasangan calon		
--	--	--	--	--	--	--

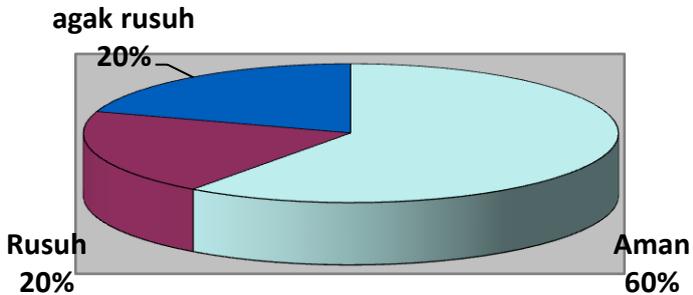
Untuk kondisi pelaksanaan pemilukada di 10 daerah kabupaten/kota di Indonesia sepanjang tahun 2014 relatif aman, meskipun ada beberapa daerah yang rusuh diakibatkan tidak puasnya salah satu kandidat dengan hasil pemilu. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut¹⁵¹:

No	Daerah	Pelaksanaa n	Masa berakhir jabatan	Status
1	Pilgub Jatim	29/8/ 2013	2/12/2014	Aman
2	Pidie Jaya	29/10/2013	2/2/2014	Rusuh
3	Subulussala m	31/10/2013	5/5/2014	Aman
4	Tapanuli Utara	10/10/2013	4/8/2014	Aman
5	Deli Serdang	29/10/2013	4/7/2014	2 putaran(agak

¹⁵¹ Penelitian tahun 2013, yang didanai oleh DIPA Fakultas Hukum Universitas Lampung.

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

				rusuh)
6	Dairi	10/10/2013	20/4/2014	Agak rusuh
7	Padang Lawas	11/9/2013	2/10/2014	Aman
8	Langkat	23/10/2013	20/2/2014	Aman
9	Kab.Padang	30/9/2013	18/2/2014	2 putaran(aman)
10	Kota Probolinggo	29/8/2013	28/1/2014	Rusuh



Sedangkan untuk sengketa perselisihan hasil pemilu calon anggota DPD dan legislatif relatif aman disebabkan tidak banyak mendatangkan massa pendukung. Berbeda halnya dengan pemilukada.

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Tabel.19
DAFTAR PUTUSAN M.K TENTANG PERKARA
PERSELISIHAN HASIL PEMILU 2004 YANG DIAJUKAN
CALON ANGGOTA DPD (DEWAN PERWAKILAN DAERAH)

PERMOHONAN DI KABULKAN	3 PERKARA
PERMOHONAN DITOLAK	3 PERKARA
PERMOHONAN TIDAK DITERIMA	15 PERKARA
TOTAL	21 PERKARA

BAB VII
DEKONTRUKSI PARTAI POLITIK DI INDONESIA

A. Penguatan Sistem Presidensil

Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain¹⁵². Sedangkan menurut Jilmly sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu sistem hubungan antara lembaga-lembaga negara¹⁵³.

Dalam perkembangannya sistem pemerintahan didunia hanya ada 2 (dua) yaitu sistem pemerintahan parlementer, dimana sebagai kepala pemerintahan adalah seorang perdana menteri sedangkan sebagai kepala negara adalah seorang presiden. Dan sistem pemerintahan presidensil dimana presiden selain sebagai kepala negara juga bertindak sebagai kepala pemerintahan.

Sistem parlementer sendiri banyak digunakan atau dilaksanakan jika suatu negara dalam sistem pemilunya menggunakan banyak partai politik (*multi party*). Hal ini disebabkan sulitnya ditemukan atau didapatkan suara mayoritas dalam parlemen sehingga dibutuhkan koalisi-koalisi diparlemen diantara partai politik. Koalisi ini bertujuan untuk membedakan antara partai oposisi dan partai pendukung pemerintah (perdana menteri).

Sistem presidensil biasanya dipraktikkan dalam negara dengan sistem dwi partai atau sedikit partai politik. Sehingga tanpa diperlukan koalisi sudah dapat ditentukan antara partai pemerintah dan partai oposisi.

Sedangkan kombinasi antara presidensialime dan multipartisme di beberapa negara terbukti berpotensi menimbulkan instabilitas bagi berjalannya pemerintahan.

¹⁵² Sulardi, *Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, (Setara Press:Malang,2012), hlm.46

¹⁵³ *ibid*

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Dalam multi partai yang terfragmentasi memang sulit melahirkan satu partai yang cukup kuat untuk membentuk satu pemerintahan sendiri, sehingga pembentukan koalisi¹⁵⁴ sulit dihindari. Selain itu di tengah ketiadaan kekuatan partai mayoritas, kemungkinan bagi terjadinya jalan buntu legislatif-eksekutif menjadi terbuka¹⁵⁵.

Namun yang perlu diingat dalam sistem koalisi tidak ada koalisi sejati. Hal ini ditunjukkan dalam partai koalisi masa pemerintahan SBY-Budiono, dimana dalam pemungutan suara kenaikan BBM, partai koalisi kalah oleh partai oposisi (PDI-P, Gerindra dan Hanura) sedangkan PKS yang semula adalah masuk partai koalisi pemerintah karena demi kepentingan politik beralih kepada partai oposisi menolak kenaikan BBM¹⁵⁶.

Berdasarkan realita tersebut diatas maka presidensialisme yang telah diamanatkan dalam UUD 1945¹⁵⁷ ketika diterapkan dalam struktur multi partai ternyata mengalami dilema dalam implementasinya. Kondisi ini menyebabkan kompromi-kompromi politik mutlak harus dilakukan oleh setiap kepala negara terpilih di Indonesia.

Maka kedepan diperlukan perubahan-perubahan dengan tujuan memperkuat sistem presidensialisme. Adapun perubahan-perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Memperkuat kewenangan presiden tidak hanya memveto sebuah rancangan undang-undang yang

¹⁵⁴ Secara harfiah, koalisi dapat diartikan dengan penggabungan. Koalisi merupakan kelompok individu yang berinteraksi sengaja dibentuk secara independendari struktur organisasi formal, terdiri dari keanggotaan yang dipersipkan saling menguntungkan, berorientasi masalah atau isu, memfokuskan pada tujuan serta memerlukan aksi bersama para anggota baca dalam Efriza, Op.Cit, hlm.314

¹⁵⁵ Scott Mainwaring dalam Hanta Yudha, *Presidensialisme Setengah Hati*, (Gramedia: Jakarta, 2010), hlm.269

¹⁵⁶ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/06/17/07461719/Di.Atas.Kertas.Harga.BBM.Naik>, diakses pada tanggal 20 Januari 2014

¹⁵⁷ Pasal 4 dan Pasal 7C UUD 1945

akan diajukan melainkan dapat juga memveto hasil undang-undang yang telah dibuat oleh DPR apabila undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan hal ini harus diputuskan lewat Mahkamah Konstitusi;

2. Mempertegas sistem koalisi diparlemen melalui UU susduk MPR,DPR dan DPD. Sehingga partai-partai pasca pemilu legislatif hanya diberi 2 (dua) pilihan, menjadi partai oposisi atau bergabung dengan koalisi dengan segala resikonya.
3. Dengan memperkuat lembaga-lembaga negara independen penjaga akuntabilitas seperti BPK,BPKP,UKP4,KPK, Komisi Informasi,Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Komisi Yudisial serta Ombudsman Republik Indonesia. Kehadiran lembaga-lembaga negara independen ini akan mengawasi pemerintahan dan menjadi jembatan penghubung akuntabilitas antara pemerintah dan rakyat.

B. Pembatasan Jumlah Partai Politik

Keberadaan partai politik dalam suatu negara demokrasi merupakan suatu hal yang amat diperlukan. Namun demi membentuk sistem pemerintahan presidensial murni diperlukan pembatasan partai politik. Hal inilah yang selalu menjadi problem di negara-negara multi etnis seperti Indonesia. Yang mana hampir dalam setiap perhelatan pemilu selalu muncul partai-partai baru dengan berbagai macam ideologi dan latar belakang pendirian.

Sedangkan mengenai pembatasan partai politik hampir selalu dilakukan dalam setiap pemilu. Bentuk-bentuk model pembatasan partai politik adalah melalui electoral threshold dan parliamentary threshold.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Kedua model tersebut adalah cara pembatasan partai politik yang tidak melanggar UUD 1945 dan UU tentang partai politik dan pemilu.

Electoral threshold sendiri adalah pembatasan pemilu, artinya setiap partai politik yang akan mengikuti pemilu harus memenuhi ambang batas yang telah ditentukan dalam undang-undang tentang pemilu. Ambang batas ini setiap menghadapi pemilu dapat berubah tergantung pada kompromi politik antar partai di parlemen.

Parliamentary threshold adalah ambang batas parlemen, ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini pertama kali diterapkan pada Pemilu 2009¹⁵⁸.

Dengan diterapkannya sistem tersebut secara konsisten dan continue maka dapat diharapkan setiap pelaksanaan pemilu dan pasca pemilu jumlah partai peserta dan yang duduk diparlemen khususnya DPR pusat menjadi semakin sederhana, sehingga cita-cita mewujudkan sistem pemerintahan presidensiil murni akan segera terwujud.

Tabel.20
Penyederhanaan Partai di Parlemen

Pemilu	Partai lolos Administratif	Partai Peserta Pemilu	Instrumen Threshold	Partai di DPR
1999	148	48	-	19
2004	50	24	Electoral Threshold	16
2009	51	38	Parliamentary Threshold	9
2014	46	14	Parliamentary Threshold	10

¹⁵⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Ambang_batas_parlemen, diakses pada tanggal 20 Januari 2014

C. Pembentukan Partai Politik yang Mandiri

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 UU No 2 Tahun 2011 tentang partai politik adalah

“Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka keberadaan partai politik diatur secara khusus dalam undang-undang dan disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Namun untuk dapat mengikuti pemilu, terlebih dahulu partai politik harus lolos verifikasi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Oleh sebab itu maka partai politik termasuk badan hukum yang dapat menuntut dan dituntut di depan pengadilan. Sebagai badan hukum publik menurut UU No 2 Tahun 2011 partai politik mendapatkan pendanaan kegiatannya dari 3 (tiga) sumber yaitu: (1) Iuran anggota;(2)sumbangan yang sah menurut hukum;(3) bantuan keuangan dari APBN/APBD¹⁵⁹.

Namun fenomena yang ada, dengan pemberian bantuan dana berupa APBD/APBN partai politik tidak juga memaksimalkan fungsi dan tujuannya. Justru banyak dari

¹⁵⁹ Pasal 34 UU No 2 Tahun 2011.

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

kader partai politik yang harus mendekam di penjara disebabkan korupsi uang Negara.

Setidaknya ada 2 (dua) hal yang menyebabkan kader suatu partai melakukan tindak pidana korupsi,yaitu: (1) disebabkan karena dari internal kader tersebut. Dalam artian kader ingin memperkaya diri sendiri, sehingga melakukan tindak pidana korupsi;(2) tuntutan dari partai agar kader membantu keuangan partai, sehingga melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) demi memenuhi tuntutan partai. Berikut ini data kader partai yang terjerat korupsi versi ICW¹⁶⁰:

Tabel.21

Nama partai	Jumlah Kader yang terkena kasus korupsi
Golkar	14
Demokrat	10
PAN	8
PDIP	8
PKB	4
Gerindra	3
PKS	2
PPP	2

Berdasarkan data tersebut, maka diperlukan partai yang mandiri sehingga tidak membebani keuangan negara dan kader partai yang akhirnya justru semakin meningkatkan angka korupsi di Indonesia.

Partai yang mandiri adalah partai yang dapat menghidupi dirinya sendiri tanpa menggantungkan terhadap bantuan pemerintah maupun pihak ketiga.

¹⁶⁰ <http://news.detik.com/read/2012/12/28/154336/2128965/10/icw-kader-golkar-juara-korupsi-di-2012-kedua-demokrat>, diakses pada tanggal 20 Januari 2014

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

Ada beberapa tahap yang dapat dilakukan untuk mewujudkan partai mandiri yaitu:

1. Partai harus merupakan partai kader, dalam artian pembentukan partai harus berangkat dari bawah dan oleh pemimpin yang dikenal oleh rakyat. Dengan demikian dalam pemilu, partai tidak perlu mengeluarkan banyak biaya karena sudah dikenal dekat dengan rakyat;
2. Sebagai partai kader, maka partai tidak harus terburu-buru menguasai parlemen atau pemerintahan. Hal inilah yang terjadi dengan PKS. Karena terburu-buru ingin memenangkan pemilu, maka kader diberi beban yang berat untuk mengisi keuangan partai yang tujuannya untuk sosialisasi politik. Namun akibatnya kader menjadi melakukan penyalahgunaan wewenang.
3. Partai politik harus melakukan teori sosial kapital. Partai politik tidak boleh hanya melakukan kegiatan sosial tanpa diperbolehkan mendapatkan keuntungan secara finansial dari kegiatannya. Dengan begitu pendanaan partai akan tetap stabil sehingga tidak perlu membebankan kepada anggaran negara.

D. Perubahan Sistem Pemilu

Sistem pemilu di Indonesia yang telah dilakukan semenjak 1999 pasca reformasi justru tidak membuat demokrasi substansial terwujud, melainkan justru demokrasi kapital yaitu demokrasi yang hanya memberikan kemenangan pada pemilik modal an sich.

Pada awalnya pelaksanaan pemilu secara langsung adalah dalam upaya menghentikan praktik politik uang yang masif dalam setiap penyelenggaraan pemilu semenjak era orde baru hingga awal reformasi.

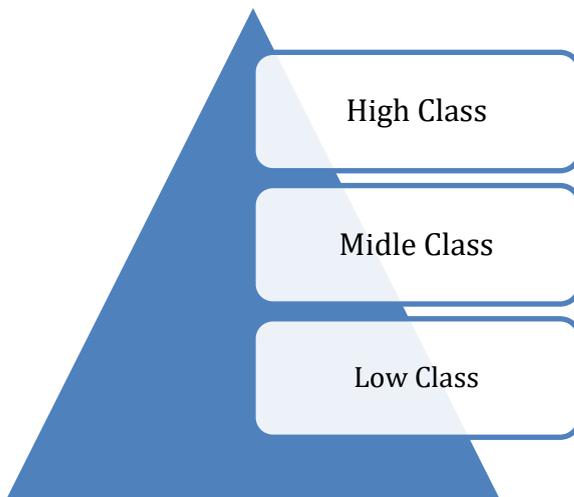
Namun pada kenyataannya ambisi untuk berkuasa mengalahkan segala-galanya. Dengan bekerjasama antara

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

peserta pemilu, birokrasi dan pemilik modal maka upaya untuk memenangkan pemilu menjadi terbuka lebar. Hal ini ditambahi dengan tingkat pendidikan dan ekonomi masyarakat Indonesia yang masih rendah akan dengan mudah untuk dilakukannya politik transaksional.

Demokrasi dengan sistem pemilu langsung dimana suara satu orang di hitung satu atau *one man one vote*, maka tidak ada perbedaan antara masyarakat yang bergelar pendidikan tinggi dengan masyarakat yang tidak bersekolah sekalipun. Hal ini yang kemudian disebut dengan piramida normal, dimana masyarakat berpendidikan tinggi dan berekonomi berkecukupan selalu ada diatas dan berjumlah sedikit, berkebalikan dengan masyarakat kalangan bawah (*low class*) mempunyai jumlah yang cukup banyak dan berada pada kasta terendah dalam piramida normal.

Gbr
Piramida Normal



Berdasarkan hal tersebut diatas, maka sistem yang sangat efektif dan efisien bagi partai dan caleg adalah

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

mendekati masyarakat berpendidikan rendah dan berekonomi kecil. Karena jumlah mereka adalah hampir 70% dari total penduduk Indonesia. Maka sistem kampanye dialogis di kampus-kampus tidak lagi berguna, justru sistem kampanye dengan bagi-bagi sembako, uang transport, kaos dll pada masyarakat kecil akan mampu mendulang suara caleg secara signifikan.

Maka untuk menghindari politik uang yang sangat masif, diperlukan solusi sebagai berikut. *Pertama*, pemisahan DPR menjadi dua lembaga yaitu majelis rendah dan majelis tinggi. Majelis rendah tugasnya hanya pengawasan, sedangkan majelis tinggi adalah menyangkut legislasi dan budget. *Kedua*, dengan demikian diperlukan dua tahapan pemilu. Pemilu pertama untuk memilih majelis rendah yang dilakukan oleh semua komponen masyarakat, dan pemilu kedua untuk memilih majelis tinggi yang hanya dilakukan oleh masyarakat berpendidikan minimal S1. Karena pemilihnya minimal berpendidikan S1, maka yang dipilihpun minimal harus berpendidikan sama dengan yang dipilih. Demikian juga yang harus dilakukan dalam lembaga perwakilan di daerah.

Ketiga adalah mengefektifkan dan menguatkan fungsi partai politik sebagai rekrutmen politik dan pendidikan politik. Selama ini partai hanya berfungsi sebagai rekrutmen politik tanpa memberikan pendidikan politik kepada warga negara. Proses rekrutmennya-pun terkesan tidak selektif dengan moral, integritas dan kapabilitas caleg, melainkan hanya berdasarkan berapa besar sumbangan caleg terhadap partai. Hal ini menyebabkan partai hanya sebagai kendaraan yang setiap lima tahun sekali caleg bisa pindah partai jika pada pemilu sebelumnya caleg tidak terpilih atau ada masalah internal dengan partai pengusung.

Dengan demikian, diharapkan hanya kader-kader potensial yang mempunyai integritas, moralitas dan kapabilitas yang dapat dicalonkan partai politik untuk

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

mengisi jabatan-jabatan politik bukan kader-kader yang hanya mempunyai massa pendukung dan uang an sich.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdul Mukthie Fadjar,2013,*Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*,Setara Press,Malang
- Afan Gaffar,2006,*Politik Indonesia (Transisi Menuju Demokrasi)*,Pustaka Pelajar,Yogyakarta
- Andree Feillard,1999,*NU vis-à-vis Negara*,LKIS,Yogyakarta
- Benny K.Harman,2013,*Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi*,Gramedia,Jakarta
- Burhanudin Muhtadi,2012,*PKS Antara Suara dan Syari'ah*,Gramedia,Jakarta
- B.Hestu Cipto Handoyo, 2009,*Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya,Yogyakarta
- Djayadi Hanan,2014,*Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia (Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia)*,Mizan,Bandung
- Efriza,2012,*Political Explore*,Alfabeta,Bandung
- _____,2014,*Studi Parlemen (Sejarah,Konsep,dan Lanskap Politik Indonesia)*,Setara Press,Malang
- Ellydar Chaidar,2007,*Hukum dan Teori Konstitusi*,Total Media,Yogyakarta
- Fatkhurohman,2010,*Pembubaran Partai Politik di Indonesia*,Setara press,Malang
- Hanta Yuda, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*,Gramedia, Jakarta
- Inu Kencana Syafiie,2010,*Ilmu Politik,Rineka Cipta*,Jakarta
- J.Danang Widoyoko,2013,*Oligarki dan Korupsi Politik Indonesia*,Setara Press,Malang

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

- Jimly Asshidiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta
- _____, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Janedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional*, Konstitusi Press, Jakarta
- Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia*, Prenada Media Grup, Jakarta
- Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press, Jakarta
- King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press: Yogyakarta
- Larry Diamond, 1999, *Developing Democracy*, The Johns Hopkins University, Maryland
- Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang
- Maria Farida, 1994, *Demokrasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta
- Makrum kholil, 2009, *Dinamika Politik Islam GOLKAR di Era Orde Baru*, Gaya Media Pratama, Tangerang
- Mei Susanto, 2013, *Hak Budget Parlemen di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Muhammad Tahir Azhari, 2010, *Negara Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta
- M. Imdadun Rahmat, 2009, *Ideologi Politik PKS*, LKiS, Yogyakarta
- Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Reflika Aditama, Jakarta
- Miriam Budiardjo, 2012, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta
- Muchammad Ali Safa'at, 2011, *Pembubaran Partai Politik*, Rajawali Press: Jakarta

RISALAH HUKUM DAN TEORI PARTAI POLITIK

- Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta
- Pramono Anung Wibowo, 2013, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*, Kompas: Jakarta
- Richard S. Katz dan William Crotty, 2014, *Handbook Partai Politik*, Nusamedia, Bandung
- Rudy, 2013, *Konstitusionalisme Indonesia*, PKK-PUU FH UNILA, Bandar Lampung
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Press, Jakarta
- Samsul Wahidin, 2010, *Konseptualisasi dan Perjalanan DPR RI*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sigit Pamungkas, 2011, *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*, Institute For Democracy and Welfarism, Yogyakarta
- Syamsuddin Haris, 2014, *Partai, Pemilu dan Parlemen*, Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Grup, Jakarta
- Yulia Neta dan M. Iwan Satriawan, 2013, *Ilmu Negara Dasar-Dasar Teori Bernegara*, PKK-PUU FH Unila, Bandar Lampung
- Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Rajawali Press, Jakarta
- Surat Kabar, Jurnal dan Internet :**
- Endra Wijaya dan Zaitun Abdullah, *Partai Politik dan Problem Keadilan bagi mazhab Minoritas di Indonesia* (Sebuah kajian Awal), Jurnal Legislasi Vol.11.No.3 September 2014
- Jimly Asshidiqie, *Parpol dan pemilu Sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi Vol.3 No.4 Desember 2006
- Kunthi Tridewiyanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik* "Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif", Jurnal legislasi Indonesia, Vol.9.No.1 April 2012

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

- M.Iwan Satriawan, *Dilema Partai Politik di Indonesia*, Lampung Post, 8 Mei 2013
- Scott Mainwaring, 1993, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination*, Journal of Comparative political Studies, Vol.26, No.2
- Yulia Neta, *Fungsi Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Yang Demokratis*, 2011, Jurnal Konstitusi Vol.III No.1, PKK-PUU FH UNILA

Perundang-undangan

UUD 1945

UU No 7 Tahun 1953 Tentang Pemilu

UU No 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golkar

UU No 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik

UU No 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

UU No 12 Tahun 2003 Tentang Partai Politik

UU No 2 Tahun 2011 Tentang Partai politik

UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM

UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi

Index

A

APBN

ABPD

ABRI

Abdurahman Wahid

Abuse Of Power

Affirmative Action

Amandemen

Andrew Knapp

Ancoma

Aristokrat

B

BUMN

Banwaslu

Budiono

C

CSIS

Caleg

Carl J.Fredrch

Cetro

Conflict management

D

DPR

DPD

DPRD

Demokrat

Demokrasi

E

Electoral Treshold

F

FSLDK

Fussi Partai Politik

G

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

Gerindra

Gender

Genocida

Gerwani

Golkar

Gronwet

Gus Dur

H

HAM

Hanura

Hatta

Habibie

I

ICW

Ideology

IPKI

J

Jimly Ashidiqie

Joko Widodo

Jusuf Kalla

Jurustic Person

K

KPU

KPUD

KPPS

KNIP

K.C Wheare

konvensi

Konstitusi

Komisi Informasi

Kudeta

L

LDK

Lampung

Lampung Barat

Lampung Utara

Lampung Tengah

Lampung Timur

Legislative

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

M

MPRS

MPR

M.Duverger

Masyumi

Manipol

Mahfud M.D

Mahkamah Agung

Mahkamah Konstitusi

Marxisme-Leninisme

Megawati

Mainwaring

Multy party

N

Nahdhatul Ulama

Nasdem

O

Orde Lama

Orde Baru

P

Parlimentary Treshold

Partai Proto

Partai Catch-all

Penpres

Pemilu

Pemilu mayor

Pemilu minor

Political education

Political indoctrination

President Treshold

Provinsi

Pseudeo Demokrasi

PKB

PPP

PKS

PDI-P

PKI

Prabowo

Pemilu

Q

Qonditio Sieana qua non

Quick Count

R

Reformasi

Rechtsstaat

Rezim

Revolusi

Revision

Review

Risma

Rudolph Rummel's

S

SBY

Scott Mainwarning

Siayasah

Soekarno

Soeharto

Socrates

Susilo Bambang Yudhoyono

Schattschneider

T

TNI

Tyrani

Tabula rasa

Tanggamus

U

Utusan Golongan

Utusan Daerah

V

Verfassunganderung

Verfassungswandlung

W

Wales

Way Kanan

Y

Yves Meny

Yudikatif

Z

ZakenKabinet

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

BIODATA PENULIS



Muhammad Iwan Satriawan, dilahirkan di Malang jauh sebelum reformasi 1998. Masa kecil dihabiskan dari pondok ke pondok mulai dari pondok pesantren Al-Qur'an Nurul Huda di Singosari Malang kemudian berlanjut di Asrama Pelajar Islam di Denanyar Jombang, tidak puas disini kemudian penulis melanjutkan ke Pondok pesantren Darul Ulum Peterongan Jombang, sambil kuliah hukum di Universitas Jember penulis sempatkan mondok di pesantren mahasiswa Al-Jauhar Jember. Semasa kuliah aktif pada Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Rayon Fakultas Hukum Unej. Pendidikan Pasca Sarjana sendiri diselesaikan oleh penulis pada Progam Pasca

Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2010. Selintas tentang karyanya antara lain: Tim Penulis Teori dan Politik Hukum Tata Negara, penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta(2009), Tim Penulis Ilmu Negara (dasar-dasar

*RISALAH HUKUM DAN TEORI
PARTAI POLITIK*

teori bernegara) Penerbit PKK-PUU FH UNILA (2013), tim Penulis Meneropong Komisi Informasi penerbit UB Press (2014), Penulis Melawan Dengan Pena penerbit Nagakusuma Media Kreatif (2014), Jurnal M.K Universitas Lampung, Jurnal M.K universitas Trunojoyo Madura, Jurnal BPHN (2013) dan beberapa opini penulis yang tersebar dalam surat kabar Lampung Post, Radar Lampung dan Lampung News Paper. Penulis saat ini aktif sebagai pengajar dibagian HTN di Fakultas Hukum Universitas Lampung dan LKNU (Lembaga Kesehatan Nahdatul Ulama) Provinsi Lampung. Penulis dapat dihubungi di: i_santri@yahoo.co.id