DEMOKRASI DAN PARTAI POLITIK

Oleh: ***Zainal Abidin Saleh, S.H.,M.H.***

Abstrak

Menurut paham negara Demokrasi modern, Partai Politik, Pemilihan Umum dan Badan Perwakilan Rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain. Setiap Partai Politik akan selalu berusaha untuk memperoleh dukungan rakyat yang besar pada saat Pemilihan Umum agar Badan Perwakilan Rakyat di dominasi oleh Partai Politik yang bersangkutan.

Pada saat pemilu dijadikan manifestasi prinsip kedaulatan rakyat, maka mulai saat itulah rakyat diberikan kebebasan dalam menentukan calon-calon wakil rakyat yang tergabung dalam Partai Politik.

Kehendak rakyat ialah dasar kekuasaan pemerintah. Kehendak itu akan dilahirkan dalam pemilihan-pemilihan berkala dan jujur yang dilakukan dalam pemilihan umum dan berkesamaan atas pengaturan suara yang rahasia, dengan cara pemungutan suara yang bebas dan yang sederajat dengan itu.

Dengan demikian kebebasan, kejujuran, rahasia dan berkesamaan merupakan hal yang esensial dalam penyelenggaraan pemilu.

A. Pendahuluan

Pelaksanaan demokrasi dalam negara demokrasi modern sudah tidak mungkin lagi dilaksanakan dengan mempergunakan model demokrasi langsung. Banyak kendala yang dihadapi, jika demokrasi langsung itu akan dilaksanakan. Oleh sebab itu, pelaksanaan demokrasi dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk sebagai anggota Badan Perwakilan Rakyat.

Sehubungan dengan hal tersebut cara yang dipergunakan untuk menentukan keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat tersebut adalah :

1. Pemilihan Umum;
2. Pengangkatan; dan
3. Campuran (Kombinasi antara Pemilihan Umum dan Pengangkatan).

Pemilihan Umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Tujuan Pemilihan Umum tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi, dengan cara memilih wakil-

wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka mengikut sertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.

Dalam Pemilihan Umum tercakup dua macam hak pilih, yaitu:

- Hak pilih aktif atau sering dikenal sebagai Hak untuk memilih; dan
- Hak pilih pasif, yaitu hak untuk dipilih menjadi Anggota Badan Perwakilan Rakyat.

Menurut Henry B. Mayo dengan adanya Pemilihan Umum maka salah satu nilai demokrasi dapat terwujud, artinya terjadi perpindahan kekuasaan negara dari pemegang yang lama kepada pemegang yang baru secara damai.[1] Perlu diketahui pula, bahwa disamping untuk menentukan keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat, Pemilihan Umum juga dapat dipergunakan untuk menentukan orang-orang yang berhak menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

B. Pemilu dan Rekruitmen Kepemimpinan Nasional[2]

Salah satu fungsi utama Pemilu dalam negara demokratis tidak lain adalah untuk menentukan Kepemimpinan Nasional secara konstitusional. Kepemimpinan Nasional yang dimaksud disini menyangkut juga kepemimpinan kolektif yang direfleksikan dalam diri para Wakil Rakyat. Oleh sebab itu dalam bentuk dan jenis sistem pemerintahan apapun, Pemilu menduduki posisi yang sangat strategis dalam rangka melaksanakan tujuan tersebut. Dalam sistem Presidensiil yang murni, Pemilu diselenggarakan sebanyak dua kali, yaitu pertama, untuk menentukan wakil rakyat yang duduk di parlemen. Kedua, untuk menentukan Presiden (Kepala Pemerintahan) dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Negara.

Di dalam sistem parlementer, Pemilu pada prinsipnya hanya dilaksanakan satu kali, yakni utamanya untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Parlemen. Dan pembentukan Parlemen inilah kemudian ditentukan Kepala Pemerintahan. Penentuan Kepala Pemerintahan ini biasanya sangat dipengaruhi oleh komposisi perolehan suara dari Partai Politik Peserta Pemilu. Bagi Partai

---

[1] Henry B. Mayo, dalam Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 61.

[2] Topik ini diambil dari Makalah B Hestu Ciptohandoyo, SH,M.Hum yang berjudul Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2004 ", Seminar Sehari "Media Law & Election, Kerjasama FH-UAJ dan Indonesia Media Law & Policy Centre, Yogyakarta, 29 Juni 2002.

Politik yang menduduki kursi mayoritas, maka diberi kesempatan pertama untuk menentukan komposisi Pemerintahan Negara. Sedangkan jika ternyata dalam Pemilu tidak ada satupun Partai Politik yang mampu menduduki kursi mayoritas, maka penentuan komposisi Pemerintahan Negara dilakukan dengan cara koalisi, yakni bergabungnya dua Partai Politik atau lebih untuk memperkuat suara di Parlemen. Dengan demikian dalam konteks sistem Parlementer, maka korelasi antara Pemilu dan Pemilihan Kepala Pemerintahan sifatnya adalah tidak langsung. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Sistem Presidensiil.

Di dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Sidang Umum (SU) MPR tahun 1999, kelaziman tersebut ditolak melalui argumentasi konstitusional yang menegaskan bahwa Pemilihan Presiden merupakan wewenang MPR. Oleh sebab itulah hasil Pemilu tahun 1999 tidak dapat dipergunakan sebagai ukuran untuk menentukan secara langsung jabatan Kepala Pemerintahan. Konstitusional kasus[3] semacam inilah yang mengakibatkan Megawati harus berlapang dada untuk memberikan kesempatan kepada KH. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden, walaupun dalam Pemilu tahun 1999 Partai yang dipimpin oleh Megawati yakni PDIP memperoleh suara (kursi) di MPR lebih kurang 36%. Hal ini berarti antara Pemilu dan Pemilihan Presiden bukan merupakan "*satu tarikan nafas*" dalam penentuan rezim.

Dari gambaran tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum guna menentukan seseorang menjadi pejabat negara (Presiden dan Wakil Presiden), dapat ditempuh melalui dua alternatif, yaitu:

1. Pemilihan secara langsung, artinya para pemilih melakukan pemilihan orang atau kontestan (peserta) yang disukai; dan
2. Pemilihan secara bertingkat (tidak langsung), yaitu para pemilih melakukan pemilihan orang-orang untuk menjadi anggota suatu lembaga kenegaraan yang mempunyai wewenang untuk memilih orang yang akan menjadi pejabat negara tersebut. Contoh cara seperti ini pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang dilakukan oleh MPR sebelum Amandemen UUD 1945.

[3] Maksud Konstitusional Kasus disini adalah keadaan atau realitas konstitusi yang tidak sesuai dengan paradigma teori ketatanegaraan.

Pada umumnya Anggota Partai Politik dapat duduk di Lembaga Perwakilan Rakyat melalui Pemilihan Umum, tetapi karena ada kelompok-kelompok fungsional yang hidup dan berkembang di dalam suatu masyarakat serta dibutuhkan keterwakilannya di dalam Lembaga Perwakilan Rakyat, maka dikenal pula adanya cara-cara pengangkatan maupun penunjukkan. Kendatipun demikian dalam negara yang menganut prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, tentunya keberadaan anggota-anggota Lembaga Perwakilan Rakyat yang berasal dari Pemilihan Umum komposisinya harus lebih banyak ketimbang anggota-anggota Lembaga Perwakilan Rakyat yang berasal dari pengangkatan atau penunjukkan.

Sehubungan dengan pola pengisian keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat tersebut, maka mekanisme untuk menentukan anggota-anggota di Lembaga Perwakilan Rakyat dapat digolongkan ke dalam dua sistem, yaitu :[4]

1. Sistem Pemilihan Organis, yakni mengisi keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat melalui pengangkatan atau penunjukan.
2. Sistem Pemilihan mekanis. Sistem ini sering disebut juga Pemilihan Umum.

Berkaitan dengan adanya dua sistem tersebut, di bawah ini akan penulis sampaikan pokok-pokok pikiran yang dikembangkan oleh masmg-masing sistem di atas.

1. Sistem Pemilihan Organis.

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan organis ini dilandasi oleh pokok pikiran bahwa :[5]

a. Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup, seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tarn) dan lembaga-lembaga sosial (LSM/ORNOP).
b. Persekutuan-persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah Persekutuan-persekutuan hidup tersebut.

---

[4] Bintan R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 171, dst.

[5] Wolhoff, dalam Bintan R. Saragih, Loc.cit.

c. Partai-partai Politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup tersebut.

Berdasarkan pokok pikiran inilah, maka keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat - menurut sistem pemilihan organis - tidak lebih hanya merupakan "Lembaga Perwakilan Persekutuan-persekutuan hidup". Dengan kata lain Lembaga Perwakilan yang hanya berfungsi untuk mengurus kepentingan-kepentingan khusus dari persekutuan-persekutuan hidup yang ada di dalam masyarakat suatu negara. Dengan demikian melalui sistem pemilihan organis ini kedudukan Lembaga Perwakilan menjadi lemah, dan tingkat representasinya sangat rendah. Oleh sebab itu apabila Lembaga Perwakilan jenis ini akan menetapkan suatu Undang-Undang yang menyangkut hak-hak rakyat, maka Undang-Undang tersebut dapat berlaku efektif jika rakyat telah menyetujui, misalnya melalui referendum.

2. Sistem Pemilihan Mekanis.

Masih menurut Wolhoff, sistem pemilihan mekanis berpangkal tolak dari pemikiran bahwa :[6]

a. Rakyat di dalam suatu negara dipandang sebagai massa individu-individu yang sama.
b. Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
c. Masing-masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat.
d. Dalam negara liberal mengutamakan individu-individu sebagai kesatuan otonom dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual. Sedangkan di dalam negara sosialis-komunis lebih mengutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu-individu dalam totaliteit kolektif ini.
e. Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisir pemilih, sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai ataupun multipartai.

---

[6] Loc.cit

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut di atas, maka keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat yang terbentuk bersifat Lembaga yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan politik rakyat secara menyeluruh yang dalam perkembangannya disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Parlemen. Dengan adanya sistem pemilihan mekanis inilah, maka dikenal adanya dua sistem Pemilihan Umum, yaitu:

a. Sistem Pemilihan distrik; dan
b. Sistem Pemilihan Proporsional.

Dalam perkembangan lebih lanjut, kedua sistem Pemilihan Umum ini membuka peluang adanya kombinasi antara keduanya. Sistem Pemilihan yang mengkombinasikan antara sistem distrik dan Proporsional adalah sistem Pemilihan Umum yang dilaksanakan di Indonesia, sebagaimana tertuang di dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu.[7] Sistem yang dimaksud adalah "Sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka[8]

a. <u>Sistem Pemilihan Distrik</u>.

Tatanan Pemilihan umum seperti ini dapat digambarkan sebagai berikut. Wilayah suatu negara yang menyelenggarakan suatu pemilihan untuk wakil-wakil di parlemen, dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen (*kursi di Parlemen yang diperebutkan dalam Pemilihan umum*). Setiap distrik hanya memilih satu orang wakil untuk duduk di Parlemen dari beberapa calon untuk distrik tersebut.

Jikalau pembagian distrik dirasa terlalu banyak, maka dapat juga dipergunakan cara penentuan distrik berdasarkan kursi di Parlemen di bagi dua. Hal ini berarti untuk masing-masing distrik bisa mengirimkan dua calon untuk duduk di kursi Parlemen. Contohnya: Jumlah Kursi di Parlemen adalah 500. Untuk cara yang pertama dapat ditempuh dengan membagi wilayah negara menjadi 500 distrik. Jikalau cara seperti ini mengakibatkan jumlah distrik terlalu banyak, maka dapat ditempuh dengan membagi wilayah negara menjadi 250 distrik. Cara yang kedua ini mengakibatkan masing-masing distrik bisa mengirimkan wakil sebanyak 2 (dua) orang.

---

[7] Ketika buku ini disusun RUU tentang Pemilihan Umum tersebut masih dalam tahap pembicaraan di DPR-RI

[8] Pasal 5 ayat (l) UU tentang Pemilihan Umum.

Berdasarkan tatanan (sistem) Pemilihan distrik semacam ini, maka keuntungan yang dapat diperoleh adalah :

1. Hubungan antara rakyat dengan "*sang wakil*" relatif dekat. Hal ini disebabkan partai-partai politik tidak mungkin mencalonkan calon wakil rakyat yang tidak populer di masing-masing distrik. Selain itu dalam perkembangan lebih lanjut sang wakil tidak akan mengatas namakan Partai Politik, karena dalam Pemilihan distrik, rakyat memilih orang. Bukan Partai Politik.
2. Sistem ini mendorong penyatuan partai-partai (khususnya jika suatu negara itu mempergunakan sistem multi partai). Hal ini disebabkan calon yang terpilih di masing-masing distrik hanya satu atau lebih dari satu, dan terpilihnya mereka ini semata-mata hanya karena kepopuleran dan kredibilitasnya. Oleh sebab itulah ada kemungkinan partai-partai politik itu bergabung untuk mencalonkan seseorang yang lebih "mumpuni" diantara mereka. Calon yang mumpuni itu belum tentu berasal dari satu partai. Bahkan ada kemungkinan adalah calon independen dan non partisan.
3. Organisasi dari penyelenggaraan pemilihan dengan sistem distrik ini relatif sederhana. Tidak memerlukan banyak orang dan banyak birokrasi untuk menyusun kepanitiaan Pemilihan. Biayanya relatif lebih murah dan penyelenggaraannya relatif singkat. Sisa suara yang terbuang tidak perlu diperhitungkan.
4. Dengan mempergunakan sistem distrik, maka ada kemungkinan pertumbuhan Partai Politik yang cenderung sektarian, ideologis/aliran, dan primordialisme menjadi berkurang. Hal ini mengingat tokoh-tokoh politik yang terpilih menjadi wakil masing-masing distrik lebih mengedepankan kepentingan rakyat di masing-masing distrik, ketimbang kepentingan kelompok Partai yang justru kadangkala menyimpang dari kepentingan rakyat banyak.

Sedangkan kelemahan dan sistem pemilihan distrik, dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Banyak suara yang terbuang. Bahkan ada kemungkinan terjadi fenomena *Low representative Versus High representative*. Artinya Calon yang menjadi wakil dari suatu distrik, pada hakikatnya hanya memperoleh suara minoritas (*Low Representative*) yang ada di distrik yang bersangkutan, jikalau dibandingkan jumlah total suara (*High Representative*) dari calon-

calon lain di distrik tersebut. *Contohnya* :
Calon A : 40 suara.
Calon B : 39 suara.
Calon C : 25 suara.
Calon D : 20 Suara.
Calon E : 15 suara.
Berdasarkan suara tersebut maka Wakil Rakyat dari Distrik tersebut adalah A. Akan tetapi bila dilihat jumlah total perolehan suara (B+C+D+E), maka representasi dari calon A di distrik tersebut adalah rendah (*Low representative*).

2. Menyulitkan bagi Partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas untuk mempunyai wakil di Lembaga Perwakilan Rakyat. Apalagi mereka ini terpencar dalam berbagai distrik pemilihan.

b. **Sistem Pemilihan Proporsional *(Multi member constituency).***

Tatanan (sistem) pemilihan umum seperti ini adalah mempergunakan mekanisme sebagai berikut. Kursi yang tersedia di Parlemen Pusat diperebutkan dalam suatu Pemilihan Umum, dibagi kepada Partai-Partai Politik atau golongan-golongan politik yang ikut serta dalam Pemilihan Umum sesuai dengan imbangan suara yang diperoleh dalam pemilihan yang bersangkutan. Misalnya untuk kepentingan ini ditentukan suatu perimbangan 1 : 400.000. Imbangan suara seperti ini, artinya 1 (satu) orang wakil harus memperoleh dukungan suara 400.000 rakyat pemilih yang berhak. Dengan kata lain sejumlah 400.000 pemilih mempunyai 1 (satu) orang wakil di Parlemen.

Dalam sistem ini, negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan, dan tiap suara dihitung. Dalam arti bahwa suara yang diperoleh dari suatu daerah dapat ditambahkan dari suara yang diperoleh dari suatu daerah lainnya. Sehingga besar kemungkinan setiap organisasi peserta Pemilihan Umum (Partai Politik/ Golongan Politik) memperoleh kursi/wakil di Parlemen Pusat.

Kendatipun negara dianggap satu daerah pemilihan, namun mengingat luas wilayah suatu negara serta jumlah penduduk yang besar, maka pada umumnya dalam sistem pemilihan proporsional ini sering dibentuk daerah pemilihan (bukan distrik pemilihan), yaitu wilayah negara dibagi dalam daerah-daerah pemilihan.

Kemudian - dengan mempertimbangkan wilayah negara, jumlah penduduk dan faktor-faktor politik lainnya - kursi yang tersedia di Parlemen

Pusat yang akan diperebutkan dalam Pemilihan Umum harus lebih dulu dibagikan ke daerah-daerah pemilihan. Tetapi jumlah kursi yang diperebutkan ini tidak boleh satu untuk satu daerah pemilihan, melainkan harus lebih dari satu. Inilah yang sering disebut *Multy member constituency*. Sehingga pemenang dari satu daerah pemilihan terdiri dari lebih dari satu orang.

Contoh yang dapat dipergunakan untuk memperjelas sistem ini adalah : Misalnya suatu negara yang mempunyai 30 kursi di Parlemen akan menyelenggarakan Pemilihan Umum dengan sistem proporsional. Langkah-langkah yang harus ditempuh adalah :

- **Pertama** : dibagikan terlebih dahulu 30 kursi tersebut kepada daerah-daerah pemilihan, misalnya ada 4 (empat) daerah pemilihan.
- **Kedua:** dengan mempertimbangkan wilayah negara, jumlah penduduk dan sebagainya, maka ditentukan sebagai berikut :
  Daerah Pemilihan A: 10 kursi.
  Daerah Pemilihan B : 7 kursi.
  Daerah Pemilihan C: 7 kursi.
  Daerah Pemilihan D : 6 kursi.
- **Ketiga** : misalnya kursi yang berada di daerah pemilihan A yang berjumlah 10 dibagikan kepada Partai politik/golongan politik peserta Pemilihan Umum sesuai dengan imbangan suara yang diperoleh dalam pemilihan umum yang bersangkutan.
- **Keempat** : dari hasil yang diperoleh tersebut, Partai politik/golongan politik dapat menentukan anggota-anggotanya yang akan duduk di Parlemen dengan berlandaskan pada *stelsel daftar* calon anggota Parlemen. *Stelsel* daftar ini tersusun berdasarkan nomor urut. Oleh sebab itu nomor urut yang paling atas-lah yang memungkinkan untuk dapat dipilih oleh Partai politik yang bersangkutan sebagai wakil rakyat yang duduk di Parlemen.

Dalam perhitungan suara - dalam rangka menentukan jumlah kursi yang diperoleh masing-masing Partai politik/golongan politik peserta Pemilihan Umum - maka cara yang ditempuh adalah dengan membagi jumlah suara yang diperoleh masing-masing peserta Pemilihan Umum dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Sedangkan sisa suara yang mungkin ada di suatu daerah pemilihan tidak dapat dipindahkan ke daerah pemilihan yang lain.

Secara ideal sistem pemilihan umum proporsional ini mengandung kebaikan-kebaikan, seperti jumlah suara pemilih yang terbuang sangat sedikit,

merangkum partai-partai kecil atau golongan minoritas untuk mendudukkan wakilnya di Parlemen. Akan tetapi sistem ini mengandung kelemahan yang cukup substansiil, yaitu :[9]

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Dengan keadaan yang demikian ini, maka dengan mempergunakan sistem proposional justru menjurus kearah munculnya bermacam-macam golongan, sehingga lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada. Kurang mendorong untuk dipergunakan dalam mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Dengan mempergunakan sistem ini peta Politik justru mengarah pada politik aliran yang sarat dengan konflik ideologi.
2. Wakil-wakil yang terpilih justru merasa lebih dekat dengan induk organisasinya, yaitu Partai Politik. Kurang memiliki loyalitas kepada rakyat pemilih. Hal ini disebabkan oleh adanya anggapan bahwa keberadaan Partai Politik dalam menentukan seseorang menjadi wakil rakyat lebih dominan dari pada kemampuan individu dari sang wakil. Rakyat hanya memilih Partai Politik. Bukan memilih seorang wakil.
3. Dengan membuka peluang munculnya banyak partai, maka sistem ini justru mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, sebab pada umumnya penentuan pemerintahan didasarkan pada koalisi dari dua partai atau lebih.

Disamping kedua sistem tersebut di atas, masih dijumpai adanya sistem lain, yaitu sistem *Proporsional dengan daftar calon terbuka*. Sistem semacam ini dikembangkan oleh Indonesia dalam melaksanakan Pemilu tahun 2004. Mekanisme dari sistem ini hampir sama dengan sistem proporsional. Akan tetapi dalam penentuan wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR, Partai Politik hanya mengajukan calon-calon dalam daftar yang disusun berdasarkan abjad. Bukan nomor urut. Kemudian dalam pelaksanaan pemungutan suara, rakyat pemilih disamping "mencoblos" Partai Politik yang dikehendaki, mereka juga memilih nama-nama calon wakil yang diajukan oleh Partai Politik yang bersangkutan. Cara semacam ini dimunculkan sebagai respon atas keprihatinan rakyat terhadap kualitas wakil-wakil rakyat yang lebih condong mementingkan kepentingan Partai Politik. Sehingga dengan mempergunakan cara semacam ini, diharapkan wakil rakyat benar-benar mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Hal ini

[9] Ibid, hlm. 180

mengingat walaupun seseorang dicalonkan oleh Partai Politik, namun secara definitif dapat atau tidaknya orang tersebut duduk di DPR sangat tergantung pada hasil pilihan rakyat yang diambil dari daftar calon tersebut.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, pelaksanaan Pemilu berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan. Perluasan asas pemilu semacam ini memang dirasa terlalu "membabi-buta". Akan tetapi. berdasarkan pengalaman Pemilu di Indonesia yang selalu bernuansa manipulatif, penuh intimidasi, tidak jujur, sewenang-wenang, maka memang masuk akal jika asas-asas Pemilihan umum tersebut dikembangkan sedemikian rupa.

Masih berkaitan dengan asas Pemilihan Umum. Di dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004 dan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab. Berkaitan dengan ketentuan semacam inilah, maka Undang-undang tentang Pemilihan Umum mengembangkan asas Pemilihan Umum.[10]

Pengertian dan makna asas-asas Pemilu Indonesia yang sedemikian komplek tersebut di atas, kalau diterjemahkan lebih singkat pada hakikatnya dipergunakan untuk memberikan landasan bagi seluruh rangkaian proses penyelenggaraan Pemilu. Hal ini berbeda dengan asas-asas Pemilu yang pernah berlaku semasa Orde Baru. Semasa Orde Baru asas-asas Pemilu yang dipergunakan hanyalah ***"LUBER"*** (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia). Asas-asas semacam ini pada hakikatnya hanya dipergunakan pada saat pemungutan suara. Sementara untuk memberikan landasan filosofis bagi seluruh rangkaian proses penyelenggaraan Pemilu belum ada asasnya.

C. Tahap-tahap Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Tahapan Pemilihan Umum di Indonesia - sebagaimana dirancang oleh KPU - pada prinsipnya melalui 10 (sepuluh) tahapan teknis. Secara singkat ke

[10] Lihat Penjelasan Umum dalam Draft RUU tentang Pemilihan Umum.

sepuluh tahapan teknis sesuai Pasal 4 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu

(1) Pemilu dilaksanakan setiap 5 tahun sekali
(2) Tahapan penyelenggaraan Pemilu meliputi :
    a. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih
    b. Pendaftaran peserta pemilu
    c. Penetapan peserta pemilu
    d. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan
    e. Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten kota
    f. Masa kampanye
    g. Masa tenang
    h. Pemungutan dan Penghitungan suara
    i. Penetapan hasil Pemilu
    j. Pengucapan sumpah janji anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota.

D. Kilas Balik Pemilu di Indonesia

Dalam catatan sejarah Indonesia telah menyelenggarakan 9 (sembilan) kali Pemilu. Sejak Pemilu tahun 1955, perkembangan untuk mencapai masyarakat yang demokratis masih nampak suram. Kalaupun Pemilu tahun 1955 dan Pemilu tahun 1999 dikatakan banyak orang adalah Pemilu yang demokratis, namun kenyataan menunjukkan bahwa hasil-hasil Pemilu dari kedua penyelenggaraan Pemilu tersebut tidak cukup signifikan untuk dipergunakan sebagai tolok ukur proses perjalanan sistem demokratis yang diidam-idamkan.

Dalam Pemilu tahun 1955 banyak analis politik dan pakar ketatanegaraan menganggap bahwa Pemilu tersebut merupakan Pemilu yang paling demokratis yang pernah dilakukan di Indonesia. Kendatipun demikian, Herbert Feith mengemukakan bahwa penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 sesungguhnya merupakan bentuk kompromi politik Sukarno terhadap berbagai tekanan yang muncul dari TNI soal otoritas pemerintahan yang korup dan nepotis, percekcokan antar Partai Politik serta bancinya pemerintahan dalam menghadapi urusan-urusan ekonomi.[11] Kondisi sebagaimana digambarkan oleh

[11] Herbert Feith, The Indonesian Elections of 1955.

Feith ini juga nampak jelas dalam realitas politik menjelang dan sesudah Pemilu tahun 1999, yang juga dianggap sebagai salah satu Pemilu di Indonesia yang demokratis.

Kondisi Politik menjelang Pemilu tahun 1999 ditandai dengan ambruknya legitimasi rezim Orde Baru sebagai akibat bobroknya moralitas para penyelenggara negara melalui penguatan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) secara sistemik yang pada gilirannya mengakibatkan terjadinya krisis multi-dimensional. Kondisi semacam ini yang kemudian mengakibatkan munculnya kompromi-kompromi dikalangan elit politik setelah jatuhnya Presiden Soeharto - untuk mempercepat pelaksanaan Pemilu pada tahun 1999.

Tidak dapat dipungkiri bahwa secara umum Pelaksanaan Pemilu tahun 1999 memang lebih demokratis ketimbang Pemilu-pemilu semasa Orde Baru. Akan tetapi pelaksanaan yang demokratis tersebut tidak diimbangi dan dibarengi dengan kelanjutan mekanisme sistem ketatanegaraan yang demokratis pula. Bahkan disana-sini cenderung kearah anarkhis. Berbagai kompromi politik pasca Pemilu tahun 1999 masih tetap mendominasi dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan. Konflik antara Eksekutif dan Legislatif memuncak dan tak terkendali.

Dalam negara demokratis, kompromi-kompromi politik seharusnya diletakkan dalam lingkup konstitusional (kelembagaan) demokratis secara konstitusional. Tidak hanya sekedar pertemuan-pertemuan informal antar elit Partai Politik yang sifatnya jelas ekstra-konstitusional. Kita bisa mengambil beberapa contoh, diantaranya adalah penentuan Kabinet di Era KH. Abdurrahman 'Gus Dur' Wahid dan Era Megawati Soekarno Putri yang sarat dengan kompromi politik untuk bagi-bagi "kue" kekuasaan. Contoh lain adalah pertemuan-pertemuan elit Partai Politik yang dilakukan di luar Parlemen dan semakin marak guna mengambil kesepakatan-kesepakatan politik dalam rangka menghadapi suatu moment ketatanegaraan tertentu, misalnya menghadapi Sidang Tahunan (ST) MPR.

Contoh-contoh tersebut di atas mengakibatkan hasil Pemilu tahun 1999 hanya bermakna demokratis yang semu. Rakyat sebagai subyek utama prinsip kedaulatan rakyat masih tetap diletakkan sebagai obyek dari Partai-partai Politik dalam menancapkan hegemoninya untuk melanggengkan kekuasaan. Tragisnya proses pembodohan rakyat masih terus saja berlangsung. Inilah gambaran kilas balik Pemilu yang dapat penulis kemukakan secara singkat. Semoga gambaran

ini dapat dipergunakan sebagai refleksi untuk menyusun sistem ketatanegaraan dan Pemilu yang lebih demokratis dan aspiratif.

E. Partai Politik

Keberadaan Partai Politik dalam kehidupan ketatanegaraan pertama kali dijumpai di Eropa Barat, yakni sejak adanya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang patut diperhitungkan serta diikut sertakan dalam proses politik, Dengan adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik (kehidupan dan aktifitas ketatanegaraan), maka secara spontan Partai Politik berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu pihak dan pemerintah di pihak lain.[12]

Dengan demikian dapat ditarik pengertian bahwa sebagai organisasi yang secara khusus dipakai sebagai penghubung antara rakyat dengan Pemerintah, keberadaan Partai Politik sejalan dengan munculnya pemikiran mengenai paham demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan.

Sudah banyak definisi yang dikemukakan oleh para sarjana mengenai pengertian Partai Politik tersebut. Definisi-definisi tersebut antara lain :[13]

1. **Carl J. Friedrich**: Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pemimpin Partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota Partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil.
2. **R.H. Soltou**: Sekelompok warganegara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.
3. **Sigmund Neumann**: Organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan atau golongan-golongan lain yang tidak sepaham.

---

[12] Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 159.
[13] Ibid, hlm. 160-161.

4. **Miriam Budiardjo**: Suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut di atas, kita dapat melihat adanya "*benang merah*" hubungan pengertian antara pendapat yang satu dengan yang lain, yaitu bahwa tujuan Partai Politik itu didirikan adalah untuk merebut ataupun mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan guna melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan oleh masing-masing Partai Politik. Untuk merebut dan mempertahankan penguasaannya di dalam Pemerintahan tentunya dilakukan secara konstitusional. Hal ini berarti keberadaan Partai Politik juga dimaksudkan sebagai sarana untuk meredam konflik kepentingan ataupun persaingan yang muncul di lingkungan masyarakat dalam mempengaruhi pemerintahan.

Oleh sebab itu, tidak ada salahnya jikalau Keberadaan partai Politik di negara modern dipergunakan untuk mewujudkan tatanan kehidupan kenegaraan yang lebih beradab. Hal ini mengingat sebelum dikenal adanya paham mengikut sertakan rakyat dalam sistem politik, perebutan kekuasaan selalu dilakukan dengan cara kekerasan. "*Kasus Ken Arok*" dalam sejarah Indonesia merupakan contoh yang dapat dipergunakan disini.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut di atas, maka pada hakikatnya Partai Politik adalah suatu kelompok manusia yang terorganisir secara teratur baik dalam hal pandangan, tujuan maupun tata cara rekruitmen keanggotaan, dengan tujuan pokok yakni menguasai, merebut ataupun mempertahankan kekuasaannya dalam pemerintahan secara konstitusional.

➢ Tujuan Partai Politik.

Setiap organisasi yang dibentuk oleh manusia tentunya memiliki tujuan-tujuan tertentu. Demikian pula organisasi yang disebut Partai Politik. Tujuan pembentukan suatu Partai politik, disamping yang utama adalah merebut, mempertahankan ataupun menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu negara - juga dapat diperlihatkan dari aktivitas yang dilakukan. Rusadi Kantaprawira mengemukakan bahwa aktivitas yang dilakukan oleh Partai Politik

pada umumnya mengandung tujuan :[14]

a. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau output pada umumnya;
b. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu terhadap kelakuan, tindakan, kebijaksanaan para pemegang otoritas (terutama dalam keadaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan Partai Politik yang bersangkutan).
c. Berperan untuk dapat memadu (*streamlining*) tuntutan-tuntutan yang masih mentah (*raw opinion*), Sehingga Partai Politik bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik (*political issue*) yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas.

Dengan melihat aktivitas dari Partai Politik tersebut di atas, maka rakyat sebagai subyek dalam sistem ketatanegaraan dapat melakukan pilihan-pilihan alternatif, yakni Partai Politik mana yang akan diikuti atau menjadi saluran politik mereka. Berkaitan dengan hal ini, di dalam struktur masyarakat yang masih paternalistik, maka pilihan rakyat untuk berafiliasi kepada suatu Partai Politik tertentu sangat ditentukan oleh ideologi atau aliran yang dianut oleh suatu Partai Politik. Oleh sebab itulah di dalam negara dengan struktur masyarakat yang masih paternalistik, Partai Politik gemar untuk memainkan ideologi-ideologi Partai guna memperoleh dukungan massa rakyat, sehingga memperkuat posisi dalam kehidupan politik ketatanegaraan. Penekanan mengenai program kehendak menjadi titik tolak utama untuk memperoleh dukungan massa rakyat. Kehidupan dan aktivitas Partai politik semacam ini masih dapat dikategorikan sebagai Partai Politik tradisionil.

➢ Klasifikasi Partai Politik.[15]

Banyak jenis dan bentuk Partai Politik yang hidup dan berkembang di dalam suatu kehidupan ketatanegaraan. Berkaitan dengan hal inilah, maka pada hakikatnya Klasifikasi Partai Politik dapat digambarkan sebagai berikut:

---

[14] Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia suatu Model Pengantar, Cet V, Sinar Baru, Bandung, 1988, hlm. 62.

[15] Dirangkum dari Mirriam Budiano, Op.cit., hlm. 166-167.

1. **Klasifikasi Partai Politik ditinjau dari Komposisi dan Fungsi Keanggotaannya**. Klasifikasi semacam ini dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis Partai Politik, yaitu :
   a. *Partai Massa*, yakni suatu Partai Politik yang lebih mengutamakan kekuatannya berdasarkan keunggulan jumlah anggota. Oleh karena itu biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang sepakat di bawahnya dalam memperjuangkan suatu program yang biasanya luas dan agak kabur.
   b. *Partai Kader*, yaitu suatu Partai Politik yang lebih mementingkan keketatan organisasi dan disiplin kerja dan anggota-anggotanya. Pemimpin Partai biasanya menjaga kemurnian doktrin Partai yang dianut dengan jalan mengadakan saringan calon-calon anggotanya secara ketat.
2. **Klasifikasi Partai Politik ditinjau Dari Sifat dan Orientasinya.** Partai Politik dengan Klasifikasi semacam ini dapat dikelompokkan kedalam dua jenis, yaitu :
   a. *Partai Lindungan (Patronage Party)*, yaitu suatu Partai Politik yang pada umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor (meskipun organisasi di tingkat lokal sering cukup ketat). Disiplin yang lemah dan biasanya tidak terlalu mementingkan pemungutan iuran secara teratur. Tujuan utama dari Partai Politik jenis ini adalah memenangkan Pemilihan Umum untuk anggota-anggota yang dicalonkannya. Oleh sebab itu Partai semacam ini hanya giat melaksanakan aktivitasnya menjelang Pemilu. Contoh yang dapat dikemukakan disini adalah Partai Demokrat dan Republik di AS.
   b. *Partai Ideologi (Partai Asas)*, yaitu suatu Partai Politik (biasanya) yang mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pemimpin dan berpedoman pada disiplin Partai yang kuat dan mengikat Hampir sebagian besar Partai-partai Politik yang ada di Indonesia dapat dikategorikan sebagai Partai Ideologi.

Berdasarkan dua klasifikasi besar mengenai Partai Politik tersebut di atas - jika Partai-partai Politik itu akan melakukan koalisi - maka langkah yang paling mudah dan relatif berhasil untuk ditempuh adalah dengan melakukan koalisi Partai Politik yang sama-sama berjenis Partai Massa atau sama-sama Partai Lindungan. Koalisi antar Partai Kader atau antar Partai Ideologi relatif

sulit untuk dilakukan. Apalagi Koalisi antar Partai Politik dengan Ideologi yang jauh berseberangan. Misal Koalisi antar Partai yang berideologikan keagamaan tertentu.

➢ **Sistem Kepartaian.**

Dalam kehidupan Politik ketatanegaraan suatu negara, pada prinsipnya dikenal adanya tiga sistem kepartaian, yaitu :[16]

a. Sistem Partai Tunggal (*the single party system*). Istilah ini dipergunakan untuk Partai Politik yang benar-benar merupakan satu-satunya Partai Politik dalam suatu Negara, maupun untuk Partai Politik yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa Partai politik lainnya. Namun demikian - oleh para sarjana - dianggap merupakan bentuk penyangkalan diri (*contradictio in terminis*), mengingat dalam pengertian sistem itu sendiri akan selalu mengandung lebih dari satu unsur atau komponen. Kecenderungan untuk mengambil sistem Partai Tunggal disebabkan, karena Pimpinan negara-negara baru sering dihadapkan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial budaya ini dibiarkan tumbuh dan berkembang, besar kemungkinan akan terjadi gejolak-gejolak sosial yang menghambat usaha-usaha pembangunan dan menimbulkan disintegrasi.
b. *Sistem dua Partai (two party system*). Menurut Maurice Duverger, sistem ini adalah khas Anglo Saxon (Amerika, Filipina). Dalam sistem ini Partai-partai Politik dengan jelas dibagi kedalam Partai Politik yang berkuasa (karena menang dalam Pemilihan Umum) dan Partai Oposisi (karena kalah dalam Pemilihan Umum).[17]
c. Sistem Banyak Partai (*multy party system*). Pada umumnya sistem kepartaian semua ini muncul karena adanya keanekaragaman sosial budaya dan politik yang terdapat di dalam suatu negara.[18]

---

[16] Lihat Ibid, hlm. 167.
[17] Loc.cit.
[18] Ibid, hlm. 169.

F. Perkembangan Partai Politik Di Indonesia.[19]

1. Keberadaan Partai Politik di Indonesia dimulai sejak Pemerintah Hindia Belanda mencanangkan Politik Etis pada tahun 1908. Dengan adanya Politik Etis ini, maka banyak kalangan cerdik pandai kaum Bumiputera yang mulai tergerak untuk ikut serta dalam kehidupan ketatanegaraan melalui berbagai organisasi kemasyarakatan. Pelopor utama dari Organisasi kemasyarakat tersebut adalah Boedi Oetomo.
2. Dengan keluarnya Maklumat Wk. Presiden No. X tahun 1945 tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 - setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 - Indonesia menganut sistem Multi Partai yang ditandai dengan munculnya 24 Partai Politik yang berbasis Aliran (ideologi).
3. Menjelang Pemilu tahun 1955 yang berdasarkan Demokrasi Liberal terdapat 70 Partai Politik maupun perseorangan yang mengambil bagian dalam Pemilu tersebut. Perlu diketahui bahwa Pemilu tahun 1955 dipergunakan untuk memilih anggota Konstituante yang bertugas untuk merumuskan UUD yang akan menggantikan UUDS 1950, dan memilih DPR.
4. Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dilakukanlah penyederhanaan sistem Kepartaian di Indonesia, yaitu :
   - Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Peraturan Presiden (Perpres) No. 13 Tahun 1960 mengatur tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran Partai-partai Politik.
   - Pada tanggal 17 Agustus 1960 PSI dan Masyumi dibubarkan.
5. Tanggal 14 April 1961 diumumkan hanya 9 Partai Politik yang mendapat pengakuan, yaitu PNI, NU, PKI, PSII, PARKINDO, Partai Katolik, Perti, Murba, dan Partindo. Dengan berkurangnya jumlah Partai Politik tersebut, tidak berarti konflik ideologi dalam masyarakat umum sebagai akibat pengaruh yang dibawa oleh Partai-partai Politik tersebut menjadi berkurang. Untuk mengatasi hal ini, maka pada tanggal 12 Desember 1964, di Bogor diselenggarakan pertemuan Partai-Partai Politik dan menghasilkan Deklarasi Bogor.

---

[19] Dirangkum dari Ali Moertopo, Strategi Pembangunan Nasional, Get II, CSIS, Jakarta, 1982, hlm. 190, dst.

6. Tanggal 12 Maret 1966 setelah terjadi Pemberontakan G/30/S PKI, maka PKI dibubarkan dan dinyatakan sebagai Partai terlarang di Indonesia. Kemudian dimulailah usaha pembinaan Partai-partai Politik yang dilakukan oleh Orde Baru.
7. Tanggal 20 Pebruari 1968 didirikan Parmusi (Partai Muslimin Indonesia) sebagai langkah peleburan dan penggabungan ormas-ormas Islam yang sudah ada, dan yang belum tersalurkan aspirasinya. Pendukung dari Partai ini adalah Muhammadiyah, HMI, PII, Aliwasliyah, HSBI, Gasbindo, PUI dan IPM).
8. Tanggal 27 Pebruari 1970, Presiden Soeharto mengadakan konsultasi dengan Partai-partai Politik, guna membahas gagasan untuk mengelompokkan Partai-partai Politik yang ada di Indonesia.

➢ **Gagasan Pengelompokkan Partai-partai Politik.**

Gagasan pengelompokkan Partai-partai Politik (Fusi) di Indonesia mengandung tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Tujuan jangka pendek adalah mempertahankan stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan dalam rangka menghadapi Pemilihan Umum. Sedangkan tujuan jangka panjang adalah melakukan penyederhanaan kehidupan kepartaian di Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Tap MPRS No. XXII/MPRS/1966.

Gagasan penyederhanaan kehidupan kepartaian di Indonesia ini tidak hanya mengandung arti pengurangan jumlah Partai Politik, tetapi juga melakukan perombakan sikap dan pola kerja dari Partai-partai politik menuju orientasi pada program. Juga disarankan oleh Presiden Soeharto untuk mempergunakan asas Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan gagasan ini, maka disarankan pembentukan dua kelompok Partai-partai Politik, sebagai berikut :

1. *Kelompok materiil-spirituil* yaitu terdiri dari Partai-partai Politik yang lebih menekankan pada pembangunan materiil tanpa mengabaikan aspek spirituil. Pengelompokkan jenis ini diikuti oleh PNI, Murba, IPKI, Partai Katolik, dan Parkindo.
2. *Kelompok Spirituil-materiil* yaitu terdiri dari Partai-partai Politik yang lebih menekankan pada aspek pembangunan spirituil tanpa mengabaikan aspek meteriil. Pengelompokkan jenis ini diikuti oleh NU, Parmusi, PSII dan Peru.

Dua pengelompokkan Partai Politik berdasarkan orientasi tersebut memang terasa janggal. Kita ambil contoh misalnya Partai Katolik dan Parkindo yang jelas-jelas bernafaskan spirituil keagamaan, ternyata dimasukkan dalam pengelompokkan materiil-spirituil. Kondisi semacam ini mungkin disebabkan adanya kesulitan-kesulitan ideologis untuk menggabungkan kedua Partai tersebut untuk masuk ke kelompok spirituil-materiil, karena sebagaimana kita ketahui kelompok spirituil-materiil terdiri dari Partai-partai Politik yang basis ideologinya adalah Islam.

Pada tanggal 9 Maret 1970, terjadi pengelompokkan Partai-partai Politik dengan terbentuknya Kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI. Partai Katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba. Kemudian pada tanggal 13 Maret 1970 terbentuk kelompok Persatuan Pembangunan yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII dan Perti. Langkah terakhir adalah pada tanggal 5 dan 10 Januari 1973 terbentuklah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai fusi Kelompok Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia sebagai fusi Kelompok Demokrasi Pembangunan.

Disamping kedua kelompok (hasil Fusi) Partai Politik tersebut, ternyata dalam perkembangannya terdapat golongan-golongan fungsional yang tidak dapat dimasukkan kedalam salah satu dari Partai Politik yang berfusi tersebut di atas. Golongan-golongan tersebut kemudian membentuk satu kelompok tersendiri yang kemudian disebut sebagai Golongan Karya (Golkar). Menurut Ali Moertopo, Golongan Karya adalah golongan-golongan dalam masyarakat yang masing-masing menyumbangkan peranan khusus bagi berfungsinya masyarakat, yakni organisasi ekonomi, kultural, sosial dan pertahanan.[20]

Akhirnya dalam Pemilihan Umum tahun 1971 hanya terdapat tiga bendera kekuatan Politik Peserta Pemilihan Umum, yaitu dua Partai Politik (PPP dan PDI) serta satu Golongan Karya (Golkar). Keberadaan ketiga organisasi kekuatan sosial politik ini kemudian dikukuhkan dengan keluarnya Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Dengan adanya Undang-undang tersebut, praktis kehidupan kepartaian di Indonesia di era Orde Baru, dibatasi. Artinya Tidak diperkenankan munculnya

[20] Ibid, hlm. 197.

Organisasi atau Golongan Politik lainnya, di luar yang telah diatur oleh UU No. 3 Tahun 1975. Walaupun Undang-Undang ini mengalami perubahan berulangkali, namun kondisi kepartian di Indonesia berjalan tetap seperti semula. Ini berarti kehidupan demokrasi yang ditandai dengan adanya jaminan kebebasan masyarakat untuk berkumpul dan berserikat, menyampaikan pendapat baik tertulis maupun lisan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 28 UUD 1945 tidak terakomodasi dengan baik. Bahkan dalam berbagai hal, Pemerintahan rezim Orde Baru membatasi ruang gerak dari kedua Partai Politik yang ada.

Golkar sebagai kekuatan mayoritas dan selalu memegang posisi single majority selalu mendominasi peta kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia. Kemampuan Golkar yang demikian ini, sebenarnya tidak melulu karena kekuatan diri sendiri, melainkan karena diberikannya fasilitas-fasilitas politik oleh Pemerintah. Pada hakikatnya kekuatan GOLKAR dalam lingkup politik, disebabkan oleh adanya tiga pilar utama sebagai penyangga, yakni Presiden Soeharto (sebagai Dewan Pembina GOLKAR), Birokrasi dan Militer (TNI/ Polri). Bahkan dalam konteks Floating Mass (massa mengambang) yang hanya diperkenankan untuk membentuk kepengurusan sampai ke tingkat Desa, hanyalah Golkar melalui struktur Birokrasi yang ada. Pegawai Negeri Sipil dan TNI maupun Polri secara otomatis merupakan Keluarga Besar Golkar.

Dengan "*keterpasungan*" kehidupan kepartaian selama rezim Orde Baru inilah, maka pelaksanaaan sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi tidak sejalan alias menolakprinsip-prinsip Pemerintahan yang demokratis. Puncak dari "*keterpasungan*" kehidupan kepartaian di Indonesia tersebut mencapai titik kulminasi dan menimbulkan perlawanan-perlawanan politik, adalah ketika Partai Demokrasi Indonesia "dipecah" oleh Pemerintah Orde Baru dengan cara tidak mengakui kepemimpinan Megawatt Sukarno Putri, dan hanya mengakui PDI yang dipimpin oleh Soerjadi.

Perpecahan di tubuh PDI tersebut menimbulkan kemelut berkepanjangan yang pada akhimya mengakibatkan peristiwa berdarah yang sering disebut "*Peristiwa Sabtu Kelabu*" pada tanggal 27 Juli tahun 1996. Peristiwa ini disebabkan sikap dari aparat Keamanan yang bertindak sangat represif kepada massa pendukung PDI versi Megawati Sukamo Putri yang menduduki Kantor Pusat PDI di Jln. Diponegoro Jakarta. Dari "*Peristiwa Sabtu Kelabu*" inilah, muncul berbagai perlawanan susulan dari para aktivis gerakan Pro demokrasi

untuk menentang kezaliman rezim Orde Baru. Perlawanan dari para aktivis pro demokrasi ini mencapai titik keberhasilan setelah Indonesia menghadapi krisis ekonomi di akhir tahun 1997 yang ditandai dengan merosotnya nilai tukar Rupiah atas Dolar AS sampai berkisar Rp. 15.000,-/Dolarnya.

Kondisi ekonomi dan moneter ini kemudian menjadi titik tolak untuk menumbangkan Presiden Soeharto yang telah memegang kepemimpinan nasional yang kalau diakumulasikan berlangsung sepanjang kurang lebih 32 tahun. Dengan tumbangnya Presiden Soeharto inilah, maka terbuka kesempatan untuk mengembangkan kehidupan kepartaian yang lebih demokratis. Sehingga menjelang Pemilu tahun 1999, sistem Kepartaian di Indonesia berubah menjadi sistem multi partai. Sistem seperti ini dikukuhkan dengan munculnya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Demikianlah perjalanan sejarah kehidupan kepartaian di Indonesia. Dari sejarah perjalanan tersebut, kecenderungan akan menguatnya politik aliran (ideologi) yang dibawa oleh masing-masing Partai Politik masih menunjukkan kekentalannya. Pertanyaannya, kapankah peta kehidupan politik Indonesia lebih menunjukkan pola egaliter? jawaban atas permasalahan ini, sangat tergantung dan perkembangan budaya politik dan masyarakat Indonesia.

G. Penutup

a. Kesimpulan

1. Tidak ada demokrasi tanpa Partai Politik.
2. Partai Politik adalah produk dari kebebasan berfikir berpendapat, berserikat dan berkumpul.
3. Partai Politik merupakan alat bagi rakyat dalam menjalankan kedaulatan rakyat.
4. Pemilihan Umum (Pemilu) adalah mekanisme untuk menentukan pilihan rakyat terhadap Partai Politik.

b. Saran

Banyaknya Partai Politik, merupakan konsekwensi kelirunya penilaian terhadap demokrasi Indonesia. Menyongsong Pemilu 2009 saja, tidak kurang dari 60 Partai Politik sebagai Peserta Pemilu.

Oleh karena itu demi mewujudkan demokrasi sejati dan bukan demokrasi semu yang mengatas-namakan rakyat, sebaiknya Partai-partai Politik :

1. Mampu memperkuat jajaran Pimpinan dan kepengurusan termasuk

pendidikan politik bagi kader-kadernya sehingga dapat mengembangkan organisasi partai yang baik.

2. Mampu mandiri dalam masalah keuangan sehingga tidak tergantung pada Pemerintah. Oleh karena itu perlu adanya sejumlah kader Partai yang kaya dan dapat memberikan kontribusi kepada partainya secara maksimal.
3. Mampu menyelesaikan konflik internal secara damai sehingga tidak merusak citra dan keutuhan partai yang pada akhirnya akan memperoleh simpati rakyat dalam pemilu.
4. Mampu melaksanakan kegiatan-kegiatan partai sebagai sarana untuk pemberdayaan masyarakat karena pemberdayaan rakyat merupakan bagian tak terpisahkan dalam pembentukan kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

Adnan Buyung Nasution, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konsituante 1956-1959, Grafita, Jakarta, 1995.

Arief Budiman, Teori Negara Negara, Kekuasaan dan Ideologi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Bintan R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.

B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia), Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003.

Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Fakultas Pasca Sarjana UI, Jakarta,1990.

Hasan Al Rasyid, Pengisian Jabatan Presiden, Grafiti, Jakarta, 1999.

Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Cet. IV, Aksara Baru, Jakarta, 1987.

Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia-Jakarta, 1986

Moh. Kusnardi & Hasmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN-FHUI, Jakarta, 1983.

Rusadi Kartaprawira, Sistem Politik Indonesia suatu Modal Pengantar, Cet. V, Sinar Baru, Bandung, 1988.

Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen I, II, III dan IV.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008, tentang Partai Politik.

Undang-Undang No.10, tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.