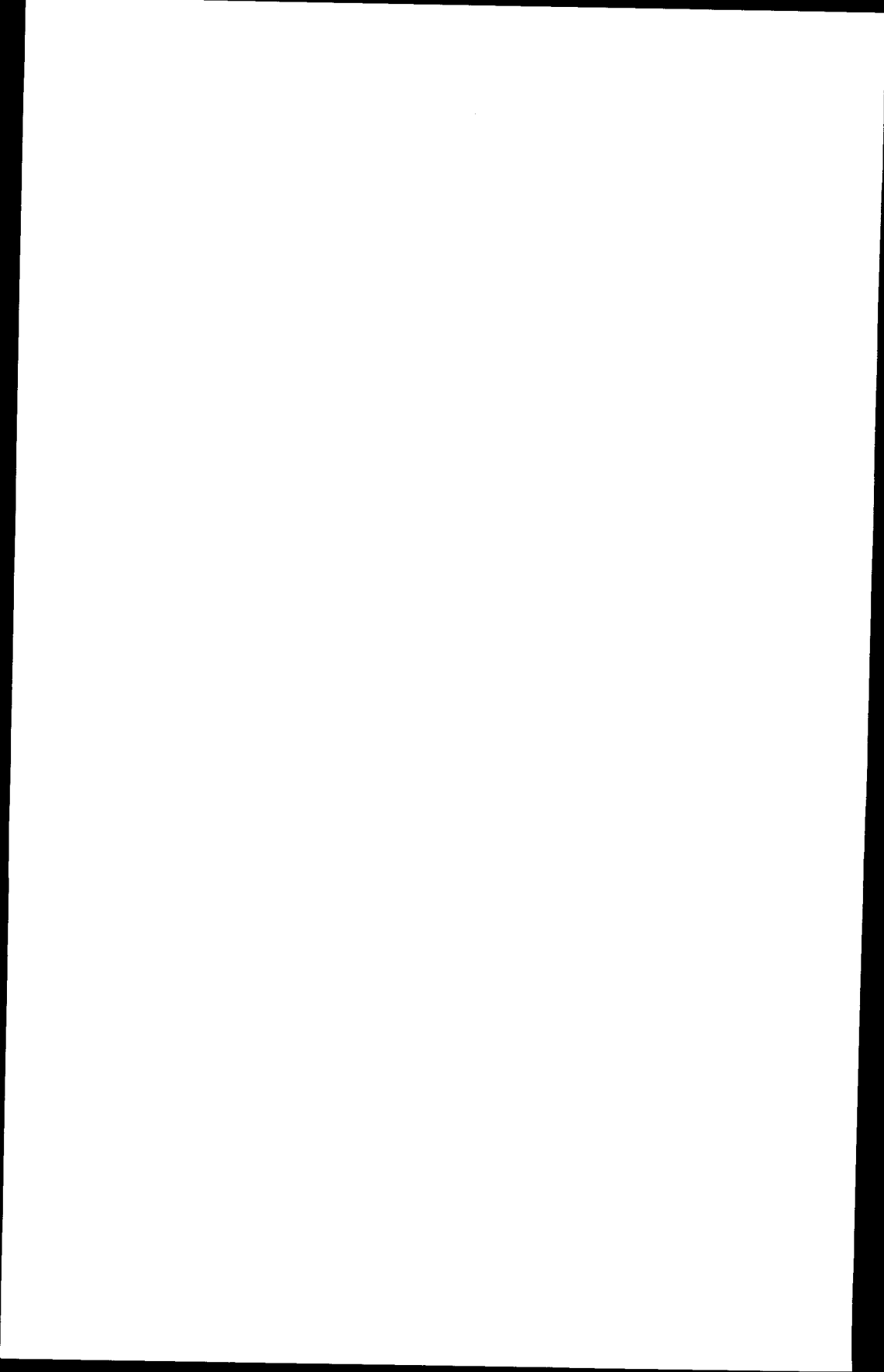


PARTAI POLITIK
DAN SISTEM
PEMILIHAN UMUM
DI INDONESIA

Teori, Konsep dan Isu Strategis



PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Teori, Konsep dan Isu Strategis

Dr. Muhadam Labolo | Teguh Ilham, S.Stp



Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
JAKARTA

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

Muhadam Labolo

Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia:
Teori, Konsep dan Isu Strategis/Muhadam Labolo, Teguh Ilham.
—Ed. 1.—Cet. 1.—Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

xx, 282 hlm., 23 cm
Bibliografi: hlm. 269
ISBN 978-979-769-881-2

1. Partai Politik – Indonesia
I. Judul

2. Pemilihan umum – Indonesia

324.259 8

Hak cipta 2015, pada penulis

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

2015.1508 RAJ

Dr. Muhadam Labolo

Teguh Ilham, S.Stp

PARTAI POLITIK DAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Teori, Konsep dan Isu Strategis

Cetakan ke-1, Agustus 2015

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Desain cover oleh octiviena@gmail.com

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwingu No. 112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

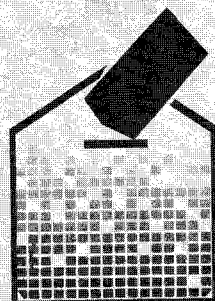
Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id [Http://www.rajagrafindo.co.id](http://www.rajagrafindo.co.id)

Perwakilan:

Jakarta-14240 Jl. Pelepah Asri 1 Blok Qj 2 No. 4 Kelapa Gading Permai Jakarta Utara, Telp. (021) 4527823.
Bandung-40243 Jl. H. Kurdi Timur No. 08 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202. **Yogyakarta**-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul, Telp. (0274) 625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok. A No. 9, Telp. (031) 8700819. **Palembang**-30137, Jl. Kumbang III No. 10/4459 Rt. 78, Kel. Demang Lebar Daun Telp. (0711) 445062. **Pekanbaru**-28294, Perum. De'Diandra Land Blok. C1/01 Jl. Kartama, Marpoyan Damai, Telp. (0761) 65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. (061) 7871546. **Makassar**-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 14/3, Komp. Perum Bumi Permata Hijau, Telp. (0411) 861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt. 17/07, Telp. (0511) 3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg. 100/v No. 5B, Denpasar, Bali, Telp. (0361) 8607995

PENGANTAR PENULIS



Sebuah *negara* yang telah memilih untuk menjadi negara demokratis tentu tak lepas dari masalah yang berkaitan dengan partai politik dan sistem pemilihan umumnya. Partai politik merupakan salah satu pilar demokrasi, sedangkan sistem pemilu merupakan mekanisme dalam melembagakan kekuasaan secara konstitusional. Indonesia yang dulu dikenal sebagai negara yang bercirikan negara otoritarian secara radikal beralih menjadi negara demokratis hingga hampir melampaui Amerika Serikat sebagai peletak dasar negara demokrasi. Di tengah keberanian itu, sebagian pengamat menganggap bahwa Indonesia telah “kebablasan” dalam berdemokrasi karena negara kita dianggap belum matang dalam menjalankan “beban berat” demokrasi. Sekalipun demikian, sebagian tetap optimis bahwa Indonesia sedang mengalami masa transisi menuju kedewasaan berdemokrasi. Terlepas dari itu kita patut bersyukur karena kita mampu lepas dari cengkraman Orde Baru yang berkarakter otoriter setelah lebih dari tiga dasawarsa negara dalam bayang-bayang rezim tersebut.

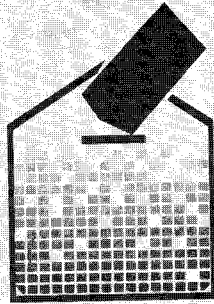
Melalui buku ini penulis berusaha untuk menyajikan kepada pembaca tentang teori-teori dari para ahli yang berkaitan dengan partai politik dan sistem pemilihan umum serta dinamika implementasinya berdasarkan praktik-praktik yang pernah terjadi di Indonesia. Melalui teori dan konsep

tersebut penulis mengajak kita semua untuk mampu memahami apa dan bagaimana partai politik dan sistem pemilu itu sebenarnya. Dengan pemahaman tersebut diharapkan kita mampu membandingkannya dengan tataran praksis yang kita alami sehingga diperoleh solusi yang tepat dalam aksentuasi Indonesia. Hal ini sangat menarik karena perubahan tersebut terjadi begitu dinamis di tengah upaya mencari “jati diri”, bentuk dan takaran demokrasi yang sesuai dengan karakter dan kepribadian bangsa Indonesia.

Pada bagian terakhir akan dijelaskan tentang masa depan partai politik dan pemilu di Indonesia. Bagian ini terdiri dari problem dan tantangan yang dihadapi oleh partai politik dan pemilu. Problem partai politik meliputi lemahnya ideologi, lemahnya sistem rekrutmen, pola kaderisasi kader dan lemahnya sistem *fund raising* partai politik. Sedangkan problem sistem pemilu berkaitan dengan rendahnya daya kritis masyarakat dalam menentukan pilihannya, mahalnya biaya pemilu, serta tingginya tingkat perselisihan hasil pemilu. Selain itu bab ini akan membahas tentang upaya memperkuat partai politik yang cenderung diliputi karakter feodalistik, oligarki dan transaksional ke arah partai modern dengan ideologi yang kuat, sumber daya dan sistem rekrutmen yang sehat. Demikian pula dengan upaya pembenahan sistem pemilu. Tantangan kita selanjutnya adalah bagaimana menciptakan sistem pemilu yang benar-benar berkualitas, menghasilkan pemimpin yang amanah, dan yang tak kalah pentingnya yaitu memenuhi asas efektif dan efisien.

Penulis sangat berharap kiranya buku ini dapat bermanfaat bagi kita semua, baik dari kalangan mahasiswa, akademisi maupun praktisi yang berkecimpung di dunia politik ataupun pemerintahan. Masukan dan saran dari pembaca semua sangat penulis harapkan demi kesempurnaan buku ini kemudian hari.

Jakarta, November 2014



Buku dengan judul *Partai Politik dan Sistem Pemilu di Indonesia, Teori, Konsep dan Isu Strategis* adalah salah satu buku yang jarang ditemukan dewasa ini. Kalaupun ada, judul tersebut hanyalah bahasan subbagian dalam literatur makro tentang Sistem Politik di Indonesia. Saya bangga dan mengapresiasi upaya keras penulis untuk menyelesaikan buku ini disela-sela persiapannya melanjutkan studi magister ke *Australia National University*. Di awal pertemuan dengan penulis, saya sebenarnya agak pesimis dengan topik yang ditawarkan untuk dijadikan buku, mengingat keterbatasan waktu, materi yang relatif sulit untuk mengumpulkan bahan, serta kesibukan penulis yang baru mengawali karier di lingkungan birokrasi kampus. Namun demikian, di semua kesempatan konsultasi, diskusi, perbincangan serta pembelajaran bersama dalam kelas, tampak keinginan kuat penulis untuk menyelesaikan topik ini hingga titik darah penghabisan. Semangat itulah kiranya yang melenturkan semua pesimisnya saya hingga berbuah buku sederhana di tangan pembaca.

Dua tema penting yang menjadi catatan dalam buku ini yaitu partai politik dan sistem pemilu tentu saja bukanlah tema sederhana sebagaimana dugaan kita. Sistem politik berkenaan dengan semua perangkat norma yang menjadi konsensus dalam konteks di mana sistem politik tersebut bekerja (negara). Dengan pemahaman tersebut maka sistem politik akan

bergantung pada sejauh mana pilihan suatu negara, apakah totaliter, otoriter maupun demokrasi. Semua sistem politik pada dasarnya memiliki kelebihan sekaligus mengidap kelemahannya. Cina, dengan sistem politik totaliter relatif mampu memperlihatkan kesejahteraan pada rakyatnya dengan kepadatan penduduk di atas 1 miliar. Sementara Malaysia dengan sistem politik otoriter mampu menghidupkan perekonomian di atas rata-rata 8-9% pertumbuhan ekonomi. Di seberang itu, Indonesia dan India yang menganut sistem politik demokrasi tak serta merta memperlihatkan pencapaian tertinggi dalam peningkatan taraf hidup masyarakat dibanding negara-negara Asia dan Eropa yang relatif menampakkan hasilnya. Di tikungan lain, Rusia adalah bukti kegagalan penerapan sistem demokrasi, sementara Amerika menunjukkan sebaliknya. Dengan demikian, efektivitas sistem politik di manapun cenderung mengalami relaksasi, termasuk pascatransisi sebagaimana praktik di Indonesia. Apa pun sistem dimaksud akan sangat bergantung pada seberapa kuat masyarakat menerimanya sebagai suatu nilai, dan bukan sekadar institusi, maupun sebagai sistem pengaturan itu sendiri. Sejarah panjang implementasi sistem politik pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi sepatutnya menjadi pelajaran penting dalam mengembangkan masa depan partai politik di Indonesia.

Tema kedua yang menarik dalam buku ini tidak saja berkaitan dengan makna dan fungsi dalam perspektif teoretisasi dan konsep pemilu, namun yang lebih penting adalah bagaimana bekerjanya sistem pemilu di sejumlah negara dan Indonesia khususnya. Pembelajaran ini setidaknya dapat memberi banyak pengetahuan bagi aparat birokrasi yang selama ini alergi membicarakan masalah partai politik, apalagi sistem pemilu. Bagi birokrasi Indonesia yang katanya berjarak dengan wilayah politik praktis, dalam konteks kekinian justru mengalami infiltrasi baik secara sistemik maupun alamiah. Dampak dari itu birokrasi sulit memosisikan diri netral, jika tidak menurut *insting* politik masing-masing untuk menyediakan diri sebagai bagian dari proses politik di lapangan. Apabila potret birokrasi secara normatif berjarak dengan partai politik dan netral dari sistem pemilu, itu barang mustahil dalam konteks dewasa ini. Ketika seorang birokrat diangkat menjadi Sekretaris Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), atau bertindak sebagai penjabat kepala daerah, sungguh ia membutuhkan

sekarang-kurangnya pemahaman tentang partai politik dan sistem pemilu. Orang mungkin menyangka bahwa menjadi Sekjend DPR/DPD hanya mengerjakan hal-hal yang bersifat administrasi semata, namun faktanya seorang birokrat kini dituntut untuk mengetahui banyak tentang sistem politik dan mekanisme sistem pemilu guna melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang baik. Pada akhirnya, birokrasi menjadi bagian dari proses di mana sistem politik dan pemilu bekerja menghasilkan *output* yang terbaik bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam konteks itulah birokrasi dituntut bersikap netral, sekalipun faktanya jauh panggang dari api. Terlepas dari tujuan pengetahuan pragmatis itu, pemahaman terhadap sistem pemilu penting agar mekanisme mampu menjamin diproduksinya kepemimpinan pemerintahan yang unggul. Apabila partai politik menjadi sarana ideal dalam fungsi rekrutmen, kaderisasi dan pendidikan politik elit, maka seyogianya sistem pemilu mampu menjembatani *output* partai politik (elite) untuk masuk ke dalam sistem pemerintahan. Secara garis besar buku ini membahas tentang partai politik, sistem pemilu, perkembangan partai politik, perkembangan pemilihan umum, serta masa depan partai politik dan pemilu di Indonesia.

Bagian pertama; proses terbentuknya partai politik merupakan refleksi dari kesadaran masyarakat tentang perlunya suatu wadah yang mampu memediasi relasi antara pemerintah disatu pihak dan masyarakat di pihak lain. Posisi ini setidaknya mampu menjamin sirkulasi bagi ketersediaan sumber daya dalam kepemimpinan politik pada periode tertentu. Lapalombara dan Weiner setidaknya mengemukakan tiga teori pokok yang melandasi terbentuknya partai politik yaitu kelembagaan, situasi historik dan pembangunan. Makna penting hadirnya partai politik adalah sarana bagi ekspresi kepentingan masyarakat dalam asosiasi yang sedemikian luas, serta sarana yang dapat dimainkan untuk kepentingan sosialisasi kebijakan pemerintah yang tidak saja mewakili kepentingan partai itu sendiri, demikian pula pencapaian atas kepentingan masyarakat lewat wakil-wakilnya secara mayoritas. Lewat pemahaman partai, politik dan partai politik, dapatlah dipahami prinsip dasar partai politik baik sebagai koalisi, organisasi maupun pembuat kebijakan. Dengan demikian, fungsi partai politik setidaknya mencakup sarana komunikasi, sosialisasi, rekrutmen, artikulasi dan agresi, serta pengatur konflik. Sedangkan

tipologi partai politik sekurangnya diklasifikasikan berdasarkan asas dan orientasinya, komposisi dan fungsi anggotanya, serta kemungkinan untuk memenangkan pemilu. Sementara sistem kepartaian melingkupi kepartaian berdasarkan jumlah partai politik, jarak ideologi antarpartai politik, maupun pluralisme ekstrem.

Bagian kedua; sistem pemilihan umum merupakan mekanisme yang dirancang dalam proses sirkulasi kepemimpinan politik untuk menghindari perilaku monarki yang bersifat otoriter. Namun demikian, mekanisme pemilu hanya mungkin jika ia dipengaruhi oleh prakondisi yang mungkin seperti modernitas dan kesejahteraan, budaya politik dan struktur sosial masyarakat. Mengutip pendapat Rose dan Mossawir, fungsi pemilu pada dasarnya untuk menentukan pemerintahan secara langsung maupun tidak langsung, sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah, barometer dukungan rakyat terhadap penguasa, sarana rekrutmen politik, serta alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat. Secara umum sistem pemilu dikenal dan dipraktikkan di banyak negara antara lain sistem distrik dengan sejumlah variannya, sistem proposional dengan variannya, sistem campuran dan sistem lain yang mengalami perkembangan dewasa ini. Bagaimanapun sistem pemilu mengidap kelebihan dan kelemahannya, semua bergantung pada konteks dan prakondisi masyarakat yang akan menerapkannya. Ia membutuhkan sejumlah prasyarat guna menciptakan pemilu yang jujur dan adil.

Bagian ketiga, perkembangan partai politik Indonesia di masa lalu terbagi dalam periodisasi masa demokrasi liberal dan demokrasi terpimpin (Orde Lama). Semasa Soekarno, Indonesia menganut sistem parlementer dan sistem presidensial. Lewat dinamika politik yang terus berubah, perkembangan partai politik di Indonesia mengalami fluktuasi kebebasan (multipartai), hingga penyusutan akibat tekanan internal (fusi partai). Di masa itu, ideologi ataupun *platform* partai umumnya berorientasi pada tiga variable besar yaitu Ketuhanan, Kebangsaan dan Marxisme, selain partai minoritas seperti Partai Demokrat Tionghoa Indonesia (PDTI) dan Partai Indo Nasional (PIN). Sebagai kelanjutan di masa Orde Baru, partai mengalami defisit hingga menyisakan dua partai politik murni dan satu

golongan karya (Golkar). Golkar adalah partai pemerintah yang tak secara eksplisit menyebut diri sebagai partai politik. Hal ini dilakukan untuk menciptakan politik masa mengambang (*floating mass*) dan membuat jarak yang jelas dengan dua partai lain sebagai saingan. Dampaknya, Golkar menguasai pemerintahan hingga lebih kurang 32 tahun lewat sokongan jalur militer dan birokrasi. Sementara pertumbuhan partai politik di masa Orde Reformasi mengalami penyuburan pascaruntuhnya Orde Baru dengan sistem multipartai. Namun demikian, desain sistem dan pilihan alamiah masyarakat mengakibatkan terciptanya seleksi yang semakin memperkecil peluang partai politik untuk tumbuh. Dari 141 partai politik di masa reformasi awal (1999), kini menyusut hingga 13 partai politik memasuki pemilu 2014, termasuk partai lokal di Aceh.

Bagian keempat; perkembangan pemilu di Indonesia hingga memasuki 2014 pascareformasi tak mengalami banyak perubahan, kecuali jumlah dan kualitas pemilu yang terus mengalami penyusutan, di samping revisi lewat pengaturan sistem pemilu. Sistem pemilu hingga kini masih menggunakan proporsional dengan tambahan aksentuasi yang bersifat terbuka. Di masa Orde Baru, sistem pemilu memang diadaptasi untuk menciptakan peluang bagi kemenangan rezim berkuasa. Akibatnya, sejak pemilu tahun 1971, praktis tak ada satupun partai kecuali Golkar yang memenangkan suara. Dengan sumber daya yang memadai, Golkar menguasai suara mayoritas di parlemen hingga penempatan kadernya di hampir semua level pemerintahan. Memasuki masa reformasi, pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi yang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum. Komisi ini berisi kelompok independen dan perwakilan partai politik untuk menciptakan pemilu yang lebih *fair*. Namun demikian, seiring dengan perkembangan politik di tanah air, KPU kemudian diisi oleh kelompok independen murni untuk menjaga jarak dengan partai politik. Dengan sistem pemilu yang lebih netral, representasi wakil di parlemen pusat dan daerah dapat diketahui secara jelas melalui mekanisme pemilihan orang dan atau gambar partai politik. Mekanisme sistem pemilu yang lebih kompleks kali ini memungkinkan partai-partai tak kehilangan sisa suara pada perhitungan tahap pertama dan kedua. Namun demikian, dalam konteks pemilihan presiden dan wakil presiden terjadi keruwetan di mana partai pemenang

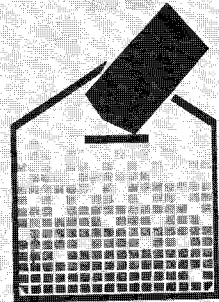
tak dengan sendirinya memastikan kadernya sebagai Presiden dan Wapres. Kenyataan ini dialami oleh PDIP dan Golkar yang kehilangan peluang awal semasa Gus Dur menjadi presiden dari PKB, dan Golkar sebagai pemenang selanjutnya di mana Megawati kemudian menjadi Presiden.

Bagian kelima; masa depan partai politik dan pemilu di Indonesia. Problem partai politik di Indonesia tersandra oleh tiga masalah pokok yaitu menyusutnya ideologi partai, kurangnya finansial pendukung, serta mandeknya rekrutmen partai politik. Di tingkat elite, ideologi partai mengalami generalisasi sehingga tak dapat dibedakan secara spesifik. Akibat hilangnya spesifikasi pembeda ideologi partai, maka dampak bagi pemilih adalah hilangnya loyalitas ideologi partai, yang ada hanya basis konstituen pragmatis. Sementara di level organ partai daerah, ideologi partai cenderung mencair sejalan dengan kepentingan pragmatis partai politik. Dalam kasus pencalonan kepala daerah misalnya, partai-partai yang berbeda *platform* cenderung duduk bersanding untuk satu kepentingan yang sama. Selain menipisnya perbedaan, partai tak konsisten mempertahankan ideologinya akibat persoalan kedua yaitu ketiadaan sumber keuangan yang memadai. Selama ini partai hanya disubsidi oleh anggota partai yang terpilih sebagai anggota parlemen di pusat dan daerah, bukan kontribusi pengurus dalam jumlah banyak. Dampak dari persoalan ini adalah merebaknya kasus-kasus korupsi sebagai imbalan pengembalian modal politik partai. Masalah pokok ketiga adalah ketiadaan sistem rekrutmen anggota partai yang jelas mengakibatkan sumber daya partai politik sangat minim untuk siap menjadi bagian dari pemerintahan. Pola rekrutmen yang tak disandarkan pada kebutuhan sebagai anggota parlemen menjadikan partai politik hanyalah wadah untuk memperoleh lisensi bagi artis dan pelawak ketika menjadi bakal calon anggota parlemen. Sementara sistem pemilu yang bersifat langsung kini menuai masalah serius jika alpa dievaluasi. Pemilihan langsung bukan tanpa kelebihan, namun realitas Indonesia yang tak memenuhi prasyarat untuk itu membuat kita perlu memikirkan kembali mekanisme pemilihan umum khususnya di level pemerintah daerah. Usulan untuk mengembalikan mekanisme pemilihan tak langsung bukan tanpa alasan. Sejumlah catatan patut dipertimbangkan misalnya; *pertama*, tak ada satupun landasan dalam konstitusi yang memaksa untuk melaksanakan pemilu secara langsung. Pasal 18 ayat (4) UUD 45 hasil amandemen

keempat hanya menandakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Ini mengandung konsekuensi bahwa kepala daerah dapat dipilih lewat mekanisme langsung dan tak langsung, sepanjang dimaknai demokratis, bukan dalam pertimbangan lebih demokratis atau kurang demokratis. *Kedua*, sila keempat Pancasila menyatakan dengan jelas bahwa kerakyatan dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Ini berarti sistem pemilu kita setidaknya menggambarkan *representative of government*, bukan langsung sebagaimana kita pikirkan selama ini. Dua landasan konstitusional yuridis di atas setidaknya melandasi pengaturan ke depan dengan pertimbangan *ketiga* yaitu, rendahnya *money politics* dibanding pemilu langsung. Lewat simulasi sederhana, kita dapat memperkecil biaya kompensasi pemilu sehingga mengurangi penggelembungan APBD oleh kepala daerah pada setiap tahun anggaran. *Keempat*, ongkos demokrasi dengan sendiri dapat ditekan lewat perhitungan jumlah biaya pada 526 daerah kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia. *Kelima*, satu-satunya cara menciptakan netralitas PNS adalah mengubah ke arah pemilihan tak langsung guna mencegah PNS berbaur menjadi bagian dari tim sukses kepala daerah. *Keenam*, pemilu tak langsung relatif mengurangi konflik dibanding pemilu langsung. Pertimbangan pragmatisnya adalah jarak antara basis dan elite lebih jauh dibanding pemilu langsung. Hal ini dengan sendirinya dapat mengurangi konflik sebagaimana terjadi selama ini. *Ketujuh*, hasil analisis sejumlah lembaga, pernyataan, kesimpulan seminar hingga ijtima para ulama di Cipasung menunjukkan suatu gambaran bahwa pemilukada langsung lebih banyak mudharatnya daripada manfaatnya. Dengan berbagai pertimbangan sederhana di atas, tampaknya prospek sistem pemilu di level pemerintah daerah perlu untuk dipertimbangkan kembali sebagaimana usulan pemerintah yang membagi pemilukada langsung cukup di provinsi, sedangkan pemilukada tak langsung dilaksanakan di tingkat kabupaten dan kota.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

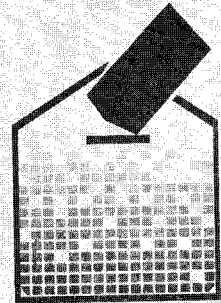
DAFTAR ISI



PENGANTAR PENULIS	v
EDITORIAL	vii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR BAGAN	xix
BAB 1 PARTAI POLITIK	1
A. Terbentuknya Partai Politik	1
B. Makna Partai Politik	7
C. Fungsi Partai Politik	15
D. Tipologi Partai Politik	26
E. Sistem Kepartaian	31
F. Rangkuman dan Evaluasi	39
BAB 2 SISTEM PEMILIHAN UMUM	45
A. Makna Pemilihan Umum	45
B. Fungsi dan Tujuan Pemilihan Umum	53
C. Sistem Pemilihan Umum	56
D. Rangkuman dan Evaluasi	81

BAB 3 PERKEMBANGAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA	87
A. Partai Politik Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)	87
B. Partai Politik Masa Orde Baru	97
C. Partai Politik Masa Orde Reformasi	99
D. Rangkuman dan Evaluasi	103
BAB 4 PERKEMBANGAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA	107
A. Pemilihan Umum Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)	108
B. Pemilihan Umum Masa Orde Baru	122
C. Pemilihan Umum Masa Reformasi	139
D. Rangkuman dan Evaluasi	176
BAB 5 MASA DEPAN PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA	181
A. Problem dan Tantangan Partai Politik di Indonesia	181
B. Problem dan Tantangan Sistem Pemilihan Umum	205
C. Penguatan Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum	226
D. Rangkuman dan Evaluasi	263
DAFTAR PUSTAKA	269
BIODATA PENULIS	281

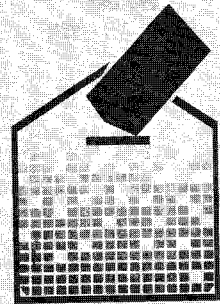
DAFTAR TABEL



Tabel 1.1	Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi	36
Tabel 2.1	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Distrik	84
Tabel 2.2	Keunggulan dan Kelemahan Sistem Proporsional	84
Tabel 4.1	Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR	118
Tabel 4.2	Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante	120
Tabel 4.3	Hasil Pemilu 1971	129
Tabel 4.4	Hasil Pemilu 1971 jika Menggunakan Sistem Kombinasi (Hipotetis)	130
Tabel 4.5	Hasil Pemilu 1977	133
Tabel 4.6	Hasil Pemilu 1982	134
Tabel 4.7	Hasil Pemilu 1987	135
Tabel 4.8	Hasil Pemilu 1992	137
Tabel 4.9	Hasil Pemilu 1997	139
Tabel 4.10	Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999	147
Tabel 4.11	Perbandingan Perolehan Suara Partai antara <i>Stambus Accord</i> dengan <i>Non Stambus Accord</i>	149

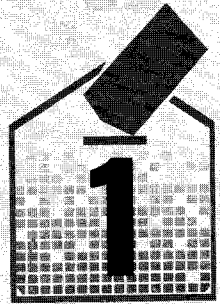
Tabel 4.12	Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Pertama)	157
Tabel 4.13	Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Kedua)	158
Tabel 4.14	Perolehan Suara Partai Politik Pada Pemilu 2004	160
Tabel 4.15	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Pertama)	161
Tabel 4.16	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Kedua)	162
Tabel 4.17	Hasil Perolehan Suara dan Kursi DPR Pada Pemilu 2009	172
Tabel 4.18	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009	174
Tabel 4.19	Persyaratan Minimal bagi Calon Pasangan dari Jalur Independen	176
Tabel 5.1	Ideologi Partai Politik (Parpol dengan Perolehan Suara Teratas Pada Pemilu 2009)	191
Tabel 5.2	Peta Ideologi Partai Politik Indonesia Menurut Asep Nurjaman	192
Tabel 5.3	Capres-Cawapres dan Partai Pendukung (Putaran Kedua) Pada Pemilu 2004	194
Tabel 5.4	Capres-Cawapres dan Partai Pendukung Pada Pemilu 2009	195
Tabel 5.5	Peta Koalisi Partai Politik (Pusat dan Sebagian Kepri)	196

DAFTAR BAGAN



Bagan 1.1 Metode Rekrutmen dan Seleksi Pemimpin	20
Bagan 1.2 Pendidikan Politik oleh Partai Politik	21
Bagan 1.3 Proses Komunikasi Politik	23
Bagan 1.4 Proses Penyelesaian Konflik	25
Bagan 2.1 Penjelasan Sistem <i>Alternative Vote</i>	66
Bagan 2.2 Keluarga Sistem Pemilu	83

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



A. Terbentuknya Partai Politik

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 di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Pada awal perkembangannya, akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja. Semakin meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum (kadang-kadang dinamakan *caucus party*). Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari berbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi massa. Maka pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik, yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung (*link*) antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Di Indonesia, kemunculan partai-partai politik tak terlepas dari terciptanya iklim kebebasan yang luas bagi masyarakat pasca-runtuhnya pemerintahan kolonial Belanda. Kebebasan tersebut memberikan ruang dan kesempatan kepada masyarakat untuk membentuk organisasi, termasuk partai politik. Sebenarnya, cikal-bakal dari munculnya partai politik sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Partai politik yang lahir selama masa penjajahan tidak terlepas dari peranan gerakan-gerakan yang tidak hanya dimaksudkan untuk mendapatkan kebebasan yang lebih luas dari penjajah, juga menuntut adanya kemerdekaan. Hal ini bisa kita lihat dengan lahirnya partai-partai sebelum kemerdekaan.¹

Selain didorong oleh adanya iklim demokrasi yang diberikan oleh pemerintah kolonial Belanda, kemunculan partai-partai politik di Indonesia juga tidak lepas dari karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk. Sebagaimana dikatakan oleh **John Furnival**² bahwa masyarakat Indonesia atau Hindia Belanda ketika itu merupakan masyarakat yang plural (*plural society*), yaitu suatu masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih elemen atau tatanan sosial yang hidup berdampingan satu sama lain. Hanya saja, sambung Furnival, di antara mereka itu tidak pernah bertemu di dalam suatu unit politik. Namun, realitas di Indonesia menunjukkan bahwa masyarakat yang majemuk itu pada akhirnya bergabung dalam suatu unit politik besar yang dinamakan partai politik.

Cikal bakal dari terbentuknya partai politik di Indonesia adalah lahirnya Budi Utomo yang merupakan perkumpulan kaum terpelajar. Perkumpulan ini merupakan bentuk dari *studie club*, perkumpulan sosial ekonomi, dan organisasi pendidikan.³ Setelah Budi Utomo lahir, muncullah dua organisasi yang disebut-sebut sebagai partai politik pertama di Indonesia, yaitu Sarekat Islam dan Indische Partij. Munculnya kedua organisasi tersebut merupakan ancaman bagi Budi Utomo, karena banyak anggotanya yang pindah ke dua organisasi tersebut. Semenjak itulah Budi Utomo mulai mengarah kepada kegiatan politik. Menyusul di belakang

¹Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 60.

²*Ibid.*

³G.J. Wollhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Timun Mas NV., 1955), hlm. 54.

tiga organisasi tersebut muncul organisasi ISDV yang lahir pada tahun 1914 didirikan oleh orang Belanda di Semarang. Pendirian ISDV adalah usaha untuk memasukkan paham Marxisme ke Indonesia. Pada tanggal 23 Mei 1920 ISDV mengubah namanya menjadi Partai Komunis Indonesia. Semaun dan Darsono yang dulunya merupakan tokoh partai Sarekat Islam menjabat sebagai ketua dan wakil ketua PKI. Perpecahan terjadi di tubuh Sarekat Islam yang memecah partai tersebut menjadi dua golongan yaitu Sarekat Islam Putih dan Sarekat Islam Merah. Sarekat Islam gerakannya lebih dititikberatkan dalam bidang memajukan gerakan perekonomian rakyat dan keislaman sesuai dengan nama Sarekat Islam. Berbeda dengan Budi Utomo, Sarekat Islam gerakannya lebih bersifat revolusioner dan nasionalistis.

Selain itu juga lahir Muhammadiyah, Partai Nasional Indonesia, Partai Indonesia dan lain-lain. Muhammadiyah mengikrarkan diri bukan sebagai partai politik walaupun ada kaitannya dengan organisasi politik Islam. Tujuan utama didirikannya Muhammadiyah oleh K.H. Ahmad Dahlan adalah untuk mengembalikan umat Islam kepada sumber Al-Qur'an dan Hadits. Di samping menggugah umat Islam untuk berjuang dan beramal melalui organisasi ini.⁴

Tidak seperti tahun 1920-1930an yang begitu bergairah pada masa pendudukan Jepang tahun 1942-1945 partai politik mengalami kevakuman dalam menjalankan fungsinya. Kondisi ini disebabkan karena pemerintahan Jepang pada masa itu tidak mengizinkan partai politik untuk melaksanakan aktivitas politik. Pada saat itu, pemerintah Jepang lebih memfokuskan diri dalam mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia dan mengeksploitasi rakyat Indonesia untuk kerja paksa atau yang lebih dikenal dengan Romusa. Setelah Indonesia memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 maka dimulailah babak baru bagi Bangsa Indonesia untuk merumuskan cita-cita dan dasar negara. Dalam rangka merumuskan dasar negara terjadi perdebatan yang sengit antara partai-partai politik yang ada. Hal ini disebabkan karena tajamnya perbedaan ideologi dari masing-masing partai politik yang lahir sebelum Indonesia merdeka.

⁴M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang Surut*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), hlm. 19-20.

Demikianlah asal mula terbentuknya partai politik di Indonesia. Partai-partai pelopor tersebut mewakili beragam ideologi yang mendasari dibentuknya partai politik seperti nasionalis, keagamaan, dan komunis. Masing-masing ideologi hingga saat ini di Indonesia menjadi landasan bagi partai-partai politik kecuali ideologi komunis yang berakhir bersamaan dengan akhir masa Orde Lama.

Seiring berjalannya waktu, partai politik terus mengalami perkembangan. Perkembangan partai politik tersebut disebabkan oleh perkembangan demokrasi di berbagai negara di dunia. Menurut Puhle, faktor-faktor penting yang memengaruhi evolusi partai politik adalah: (1) *the electoral dimension*; (2) *the interest of the party constituency*; (3) *party organization*; (4) *the party sistem*; (5) *policy formulation* (program dan ideologi); (6) *policy implementation*.⁵ Evolusi atau perkembangan partai politik tersebut bisa dari segi ideologi, keanggotaan, orientasi, dan program kerja partai. Perubahan yang terjadi pada partai politik ini menimbulkan lahirnya berbagai macam model atau tipologi partai politik. Mengenai hal ini, penulis akan membahasnya secara khusus pada subjudul Tipologi Partai Politik.

Terdapat tiga teori asal mula terbentuknya partai politik yang dikemukakan oleh **Lapalombara dan Weiner**, yaitu: (1) teori kelembagaan, yang melihat adanya hubungan antara parlemen awal dengan timbulnya partai politik, (2) teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas, dan (3) teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.⁶

1. Teori Kelembagaan

Menurut teori ini, partai politik pertama kali terbentuk pada lembaga legislatif (dan eksekutif) karena adanya kebutuhan anggota legislatif (yang ditentukan dengan pengangkatan) untuk berhubungan dengan masyarakat

⁵Hans-Jurgen Puhle, *Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteinstaat in Crisis and Re-equilibration*, dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz (eds), *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, (New York; Oxford University Press, 2002), hlm. 61.

⁶Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), hlm. 113.

dan mendapatkan dukungan dari masyarakat. Terbentuknya partai politik seperti ini sering juga disebut sebagai partai politik Intra-Parlemen.

Setelah partai politik Intra-Parlemen terbentuk dan menjalankan fungsinya maka kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kelompok masyarakat lain karena mereka menganggap bahwa partai politik yang lama tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka. Partai yang terbentuk ini disebut sebagai partai Ekstra-Parlemen.

Kita bisa memahami kemunculan partai⁷ pertama kali dengan memahami kronologis sejarah munculnya ide pembentukan partai politik yang bermula pada abad ke-18. Latar belakang terbentuknya sebuah partai intra-parlemen pada masa ini dikarenakan kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan tiap-tiap daerah. Pada tahun 1789 di Versailles, perwakilan-perwakilan provinsi pada *General State* mengadakan pertemuan. Sekelompok anggota legislatif dari daerah yang sama tersebut berkumpul untuk memperjuangkan kepentingan daerah mereka masing-masing. Kegiatan ini pertama kali dilakukan oleh para wakil dari Breton. Mereka secara reguler melakukan pertemuan dengan menyewa sebuah kafe. Di sana mereka berbagi pendapat terkait masalah-masalah daerah mereka dan terbentuklah apa yang mereka sebut dengan "*Breton Club*". Dalam perkembangannya anggota klub ini tidak hanya beranggotakan para wakil rakyat dari Breton saja. Mereka juga membuka kesempatan kepada para wakil daerah lain untuk bertukar pendapat sehingga topik pembahasan mereka sampai kepada isu-isu nasional. Dengan perkembangan inilah mereka menjelma menjadi kelompok ideologis. Selain *Breton Club*, perkembangan awal seperti ini juga dialami oleh *Girondin Club*.

⁷Kita jangan sampai disesatkan oleh istilah "partai" pada masa awal-awal ini. Hal ini karena pada masa ini partai dalam arti yang sesungguhnya belum ada. Kata partai digunakan untuk menggambarkan faksi-faksi dalam republik-republik masa lalu, pasukan-pasukan yang terbentuk di sekitar *condottieri* pada masa Renesans Itali, klub-klub tempat berkumpulnya anggota dewan-dewan revolusi, komite-komite yang mempersiapkan pemilihan umum dalam monarki konstitusional, dan organisasi-organisasi sosial yang membentuk opini publik dalam negara demokrasi modern. Penggunaan kata yang sama ini dapat dibenarkan karena semua lembaga tersebut berperan memenangkan kekuasaan politik dan menerapkannya. Lihat, Maurice Duverger, *Asal Mula Partai Politik, Ichlasul Amal* (Ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yoga, 1996). hlm. 1.

Pada tahun 1848, klub-klub pertemuan dibentuk bukan lagi berdasarkan atas paham kedaerahan akan tetapi karena persamaan ideologis. Di dalam Majelis Konstituante Prancis terdapat kelompok-kelompok seperti *Palais National*, *the Institut*, *Rue, de Poitiers*, dan sebagainya. Begitu juga dalam tubuh Parlemen Frankfurt terdapat partai *Cafe Milani*, *Casino*, dan sebagainya.

Setelah partai politik yang diinisiatif oleh pemerintah tersebut terbentuk dan menjalankan fungsinya, barulah mulai muncul partai politik lain yang dibentuk oleh masyarakat dengan skala yang lebih kecil. Munculnya partai politik dari luar parlemen ini disebut Ekstra-Parlemen. Pemimpin kelompok masyarakat membuat partai ini dengan tujuan untuk memperjuangkan kepentingan mereka yang tidak dapat sepenuhnya ditampung atau diperhatikan oleh partai yang dibentuk oleh pemerintah tersebut. Sebagai contoh pada negara yang dijajah, masyarakat membentuk partai politik untuk memperjuangkan kemerdekaan bagi negaranya. Sedangkan pada negara maju, kelompok masyarakat yang minoritas membentuk partainya sendiri untuk memperjuangkan kepentingan kelompoknya yang tidak terwakili dalam sistem kepartaian yang ada. Contohnya serikat buruh di Inggris dan Australia membentuk Partai Buruh, kelompok keagamaan di Belanda membentuk Partai Kristen Historis, dan sebagainya.

2. Teori Situasi Historik

Menurut Teori Situasi Historik, partai politik terbentuk ketika suatu sistem politik mengalami masa transisi karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi pada masyarakat, misalnya dari masyarakat tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat yang lebih modern yang berstruktur kompleks. Teori ini berangkat dari adanya kebutuhan untuk menampung kompleksitas struktur masyarakat yang semakin meningkat. Peningkatan tersebut seperti penambahan penduduk karena peningkatan kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi (penduduk), perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapan-harapan baru, dan munculnya gerakan-gerakan populis. Perubahan-perubahan tersebut menyebabkan timbulnya tiga macam krisis, yaitu: (1) krisis legitimasi, (2) krisis integrasi, dan (3) krisis partisipasi.⁸

⁸Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 145.

- a. Krisis legitimasi yaitu perubahan yang menyebabkan masyarakat mempertanyakan legitimasi kewenangan pemerintah. Partai politik yang didukung oleh masyarakat secara penuh diharapkan dapat membentuk suatu hubungan yang terlegitimasi antara pemerintah dan masyarakat.
- b. Krisis integrasi yaitu perubahan yang menimbulkan masalah dalam identitas yang menyatukan masyarakat sebagai suatu bangsa. Partai politik yang terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat berfungsi sebagai sarana integrasi berbagai latar belakang masyarakat.
- c. Krisis partisipasi yaitu perubahan yang mengakibatkan tuntutan yang semakin besar untuk ikut serta dalam proses politik. Partai politik juga diharapkan mampu untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dalam upaya mengatasi tiga krisis yang terjadi tersebut maka dibentuklah partai politik. Dengan terbentuknya partai politik yang berakar kuat di masyarakat maka diharapkan pemerintahan yang terbentuk kemudian mendapatkan legitimasi yang kuat dari rakyat. Partai politik juga diharapkan dapat berperan sebagai integrator bangsa dengan cara lebih bersifat terbuka bagi berbagai golongan. Selain itu, partai politik juga harus mampu untuk menyalurkan keinginan masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi politiknya melalui mekanisme pemilu.

3. Teori Pembangunan

Modernisasi sosial ekonomi ditandai dengan meningkatnya pembangunan di sektor sosial dan ekonomi seperti pembangunan teknologi komunikasi, peningkatan kualitas pendidikan, industrialisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi, dan segala aktivitas yang menimbulkan kebutuhan untuk membentuk suatu organisasi politik yang mampu menyalurkan aspirasi mereka. Dapat disimpulkan bahwa teori pembangunan menyatakan bahwa partai politik merupakan konsekuensi logis dari modernisasi sosial ekonomi.

B. Makna Partai Politik

Partai politik merupakan instrumen yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi di negara manapun di dunia ini. Tidak dapat dikatakan

demokratis sebuah negara jika tidak ada partai politik di negara tersebut karena pada hakikatnya partai politik merupakan manifestasi dari kebebasan masyarakat untuk membentuk kelompok sesuai dengan kepentingannya.⁹ Keberadaan partai politik dapat dilihat sebagai suatu bentuk kebebasan hak asasi manusia serta keberadaannya sebagai suatu badan hukum. Kebebasan hak asasi yang dimaksud adalah kebebasan untuk berserikat dan hidup berorganisasi. Oleh sebab itu, dalam perkembangannya, kebebasan berserikat merupakan kebebasan yang diakui secara universal yang kemudian dikenal dengan kemerdekaan berserikat (*freedom of association*). **Richard H. Pildes** mengatakan bahwa tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya.¹⁰

Hampir semua negara di dunia ini sepakat bahwa demokrasi yang berarti pemerintahan dari rakyat adalah sebuah sistem yang dapat diterima agar kedaulatan rakyat benar-benar terwujud. Namun, menurut Mac Iver, praktik demokrasi tersebut hanya mungkin dijalankan pada negara yang jumlah wilayah dan jumlah warganya sangat kecil. Untuk itu demokrasi yang melibatkan rakyat secara langsung dalam pemerintahan tidak mungkin dilaksanakan.¹¹ Pemerintah yang mungkin dilaksanakan yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh para wakil rakyat yang dipilih dalam mekanisme pemilu. Di sinilah letak pentingnya keberadaan partai politik sebagai penyedia para kader yang akan mengikuti pemilu.

Partai politik akan tumbuh dan berkembang seiring dengan semakin tingginya tingkat kesadaran masyarakat dalam berpolitik sehingga kehadiran suatu partai politik diharapkan mampu untuk mengakomodasi kepentingan mereka. Sesungguhnya, partai politik memiliki makna yang luas. Untuk mengetahui secara mendalam tentang makna dan bagaimana

⁹Di Indonesia, hal ini juga diatur melalui Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, bahwa jaminan konstitusional dimaksud tegas ditentukan dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat".

¹⁰Richard H. Pildes, *The Constitutionalization of Democratic Politics*, (Harvard Law Review, Vol. 118:1,2004), hlm. 18-19.

¹¹Mac Iver, *The Modern State*, First Edition, (London: Oxford University Press, 1955), hlm. 313.

partai politik berjalan, maka alangkah lebih baiknya jika kita memahami berbagai pengertian partai, politik, dan partai politik yang dikemukakan oleh para ahli.

1. Pengertian Partai

Dari sisi etimologis, Maurice Duverger menyebutkan bahwa kata partai berasal dari bahasa Latin *pars*, yang berarti “bagian”.¹² Dengan pengertian tersebut, kita dapat memahami bahwa karena ia merupakan suatu bagian maka konsekuensinya pasti ada bagian-bagian lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi pengertian tersebut maka idealnya tidak mungkin di dalam suatu negara jika hanya terdapat satu partai.

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa partai juga berasal dari bahasa Inggris *part*, yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak dibidang politik.¹³

Berdasarkan konsep partai yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut, maka dapat dipahami bahwa kata partai memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

¹²Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Judul Asli: *Party Politics and Pressure Groups A Comparative Introduction*, Penerjemah: Laila Hasyim, (Yogyakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 4.

¹³Hasil wawancara Dr. Muchamad Ali Safa't, S.H.,M.H. dengan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H pada 6 Mei 2008. Lihat, Muchamad Ali Safa't, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 31.

Di dalam buku ini, penulis akan lebih menekankan pembahasan pada konsep partai sebagai partai politik.

2. Pengertian Politik

Secara etimologis, kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan. Konsep tentang polis adalah proyek idealis Plato (428-328 S.M) dan Aristoteles (384-322 S.M).¹⁴ Dalam bukunya yang berjudul *The Republic*, Plato bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* ialah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik ialah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *The Politics* mengungkapkan bahwa manusia adalah binatang politik (*Political Animal*). Maksudnya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia, melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.

Menurut Inu Kencana Syafii, dari segi bahasa, kata politik merupakan terjemahan Bahasa Arab dari kata *Siyasyah* yang kemudian diterjemahkan menjadi siasat, atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *Politics*.¹⁵ Menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, siasat itu sendiri berarti muslihat, taktik, tindakan yang licin, akal, kebijakan.¹⁶ Berdasarkan pengertian tersebut maka politik merupakan cara yang dipilih untuk mencapai suatu tujuan.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, yang mengatakan bahwa politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.¹⁷

¹⁴Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm. 49.

¹⁵Inu Kencana Syafii, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2002), hlm. 4.

¹⁶Tim Prima Pena, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Tanpa Kota Penerbitan: Gitamedia Press, Tanpa Tahun Terbit), hlm. 593.

¹⁷Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007).

3. Pengertian Partai Politik

Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur¹⁸ politik dalam negara. Untuk memahaminya maka beberapa ahli menyatakan pendapat tentang pengertian dari partai politik. Berikut ini pengertian partai politik yang dikemukakan oleh para ahli:

- a. **Miriam Budiardjo** menyebutkan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki 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.¹⁹
- b. **Sigmund Neumann** dalam *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: *a political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of government power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views* (Partai Politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).²⁰
- c. **Carl J. Friedrich**: *A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages* (Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan

¹⁸Selain partai politik, infrastruktur politik terdiri dari organisasi kemasyarakatan, kelompok kepentingan, kelompok penekan, kelompok tokoh masyarakat, dan media (pers).

¹⁹*Ibid.*, hlm. 160-161.

²⁰Sigmund Neumann, *Modern Political Parties* dalam *Comparative Politics: A Reader*, edited oleh Harry Eckstein dan David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), hlm. 352.

ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil”.²¹

- d. **R. H. Soltau** mendefinisikan mengenai partai politik adalah “..A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies.” (Sekelompok warga kurang lebih terorganisir, yang bertindak sebagai unit politik dengan menggunakan hak suara mereka, bertujuan untuk mengontrol pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka)²²
- e. **Robert K. Carr**, *Political Party is an organization that attempts to achieve and maintain control of government* (Partai Politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara pengawasan terhadap pemerintah).²³
- f. **Joseph Schumpeter** dalam bukunya *Capitalism, Socialism, and Democracy*²⁴ berpendapat bahwa partai politik adalah “... is a group whose members propose to act in concert in the competitive struggle for power.... Party and machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than in a stampede, and they constitute an attempt to regulate political competition exactly similar to the corresponding practice of a trade association. (... adalah kelompok yang anggotanya bertindak terutama dalam hal perjuangan mencapai kekuasaan ... Partai dan para politisinya merupakan contoh sederhana bagi tanggapan atas ketidakmampuan massa pemilih untuk bertindak selain dari ketidakrapihan organisasinya, dan mereka secara nyata berusaha mengatur kompetisi politik layaknya praktik yang sama yang dilakukan oleh asosiasi perdagangan²⁵).

²¹Friedrich, Carl J, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham, (Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967), hlm. 419.

²²Soltau, Roger H. *An Introduction to Politics*. (London: Longmans, Green & Co, 1961), hlm. 199.

²³Carr, Robert K, Merver H. Bernstein, Walter F. Murphy. *American Democracy in Theory and Practice: Essentials of National, State, and Local Government*. (New York: Holt, Rinehart and Winston. Inc, 1965).

²⁴Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper, 1942). hlm. 283.

²⁵Definisi Schumpeter ini cukup sinis. Ia menyatakan bahwa partai politik berperan karena para pemilih (warga negara) tidak terorganisasi dengan baik dalam memenuhi

g. Menurut **La Palombara dan Anderson**,²⁶ partai politik adalah “... *any political group, in possession of an official label and of a formal organization that links centre and locality, that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free), candidates for public office.* (... setiap kelompok politik, yang memiliki label dan organisasi resmi yang menghubungkan antara pusat kekuasaan dengan lokalitas, yang hadir saat pemilihan umum, dan memiliki kemampuan untuk menempatkan kandidat pejabat publik melalui kegiatan pemilihan umum (baik bebas maupun tidak bebas).

Selain pendapat para ahli tersebut, pengertian partai politik juga dijelaskan dalam **Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik**, sebagai berikut: 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 1945.²⁷

Dari sekian banyak konsep partai politik dari para ahli tersebut, kita bisa melihat bahwa setidaknya-tidaknya pada partai politik terdapat unsur (1) Organisasi politik resmi, (2) Aktivis politik, (3) Aktivitas politik, (4) Tujuan politik.

Secara lebih lengkap dan jelas, **Frank J. Sorauf**²⁸ mengemukakan konsep partai politik yang terdiri dari unsur-unsur:

kepentingannya di dalam negara. Hal ini terlihat dari ungkapannya yang menganggap partai politik sama seperti pedagang, di mana komoditas yang diperjualbelikan adalah isu politik yang dibayar dengan pemberian suara oleh para pemilih.

²⁶Joseph La Palombara and Jeffrey Anderson, *Political Parties* dalam Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, *Encyclopedia of Government and Politics, Volume 1*, (New York: Routledge, 1992) hlm. 393-412.

²⁷Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189.

²⁸Frank J Sorauf, *Party Politics in America*. Second Edition, (Boston: Little, Brown and Company, 1972), hlm. 20.

- a. Mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan melalui pemilihan umum;²⁹
- b. Organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif);
- c. Perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya;
- d. Menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai suatu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggota-anggotanya.

Selain itu, berdasarkan pengertian partai politik dari para ahli tersebut **Hafied Cangara** juga menarik suatu pemahaman bahwa partai politik mempunyai tiga prinsip dasar, yaitu:

- a. **Partai sebagai koalisi**, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. Partai yang dibentuk atas dasar koalisi di dalamnya terdapat faksi-faksi. Di dalam tubuh Partai Golkar misalnya ada faksi Kosgoro, MKGR, dan Korpri (sebelum tahun 1999), demikian pula dalam tubuh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) terdapat faksi NU, Permusi, Perti, dan PSII. Kehadiran faksi-faksi dalam partai besar sering mengacaukan kesatuan partai karena satu sama lain berusaha untuk menjadi dominan dalam partai. Ketidacocokan dalam partai terutama muncul dalam penetapan asas perjuangan, program, kepengurusan organisasi, dan pencalonan kandidat.
- b. **Partai sebagai organisasi**, untuk menjadi sebuah institusi yang eksis, dinamis, dan berkelanjutan partai politik harus dikelola. Partai harus dibina dan dibesarkan sehingga mampu menarik dan menjadi wadah perjuangan, sekaligus representasi dari sejumlah orang atau kelompok. Tugasnya adalah mencalonkan anggota untuk pemilu dengan label partai, mengambil bagian dalam pemilu, mengajukan calon yang disepakati, mengumpulkan dana, dan membuat isu propaganda dalam

²⁹Khusus untuk poin yang pertama, unsur tersebut berlaku ketika suatu negara tidak sedang berada dalam masa penjajahan atau pada awal kemerdekaan. Hal ini karena ketika masa-masa tersebut tujuan partai politik bukanlah untuk menjadi peserta pemilihan umum melainkan hanya sebatas memperoleh kemerdekaan.

kampanye. Untuk itu, partai politik melakukan mobilisasi kepada anggota-anggotanya untuk loyal kepada partai.

- c. **Partai sebagai pembuat kebijakan (*policy making*)**. Partai politik juga berbeda dengan kelompok sosial lainnya dalam hal pengambilan kebijakan. Partai politik mendukung secara konkret para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Dari posisi ini mereka memiliki kekuasaan untuk memengaruhi atau mengangkat petugas atau karyawan dalam lingkup kekuasaannya, bahkan turut memberi pengaruh dalam pengambilan kebijakan di kementerian di mana kader partai menduduki posisi yang sama melalui kolegitas partai.³⁰

Dari definisi yang cukup bervariasi di atas, kita bisa menarik sebuah kesimpulan bahwa **Partai Politik adalah organisasi politik resmi yang dibentuk oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama dengan tujuan untuk menguasai pemerintahan dengan cara menempatkan anggota-anggota mereka dalam pemerintahan melalui mekanisme pemilihan umum.**

C. Fungsi Partai Politik

Partai politik telah menjadi ciri penting dalam sebuah politik modern karena memiliki fungsi yang strategis. Para ahli pun banyak yang merumuskan fungsi-fungsi dari partai politik. Fungsi utama dari partai politik ialah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya. Cara partai politik untuk memperoleh kekuasaan tersebut ialah dengan berpartisipasi dalam pemilihan umum. Untuk melaksanakan fungsi tersebut partai politik melakukan tiga hal yang umumnya dilakukan oleh partai politik yaitu menyeleksi calon-calon, setelah calon-calon mereka terpilih selanjutnya ialah melakukan kampanye, setelah kampanye dilaksanakan dan calon terpilih dalam pemilihan umum selanjutnya yang dilakukan oleh partai politik ialah melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif).

³⁰Hafied Cangara, *Komunikasi Politik*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 209-210.

Pada pembahasan sebelumnya, kita telah mengetahui tentang asal mula dan berbagai pengertian dari partai politik. Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut maka dirumuskanlah fungsi-fungsi dari partai politik guna memperdalam pemahaman terhadap makna dari partai politik.

Secara garis besar, **Firmanzah** menyebutkan bahwa peran dan fungsi partai politik dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal. Dalam fungsi internal, partai politik berperan dalam pembinaan, pendidikan, pembekalan, dan pengkaderan bagi anggota partai politik demi langgengnya ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik tersebut. Sedangkan dalam fungsi eksternal peranan partai politik terkait dengan ruang lingkup yang lebih luas yakni masyarakat, bangsa, dan negara. Hal ini karena partai politik juga mempunyai tanggung jawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi, dan situasi masyarakat menjadi lebih baik.³¹

Secara lebih rinci **Miriam Budiardjo** menyebutkan bahwa fungsi partai politik adalah:³²

1. Sarana komunikasi politik;
2. Sarana sosialisasi politik;
3. Rekrutmen politik;
4. Pengatur konflik.

Sedangkan dengan bahasa yang agak berbeda **Almond** dan **Powell** menyebutkan ada tiga fungsi partai politik, yaitu:³³

1. Rekrutmen politik;
2. Sosialisasi politik;
3. Artikulasi dan agregasi kepentingan.

Selanjutnya menurut **Friedrich** fungsi partai politik meliputi:³⁴

1. *Selecting future leader,*
2. *Maintaning contact between the government, including the oposition,*

³¹Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 70.

³²Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 163-164.

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.*

3. *Representing the various groupings in the community, and*
4. *Integrating as many of the groups as possible.*

Sementara dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp,³⁵ fungsi partai politik mencakup: (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*), (iii) sarana rekrutmen politik, dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Berikut ini penulis akan mencoba untuk menguraikan beberapa fungsi partai politik sesuai dengan pendapat-pendapat di atas.

1. Rekrutmen Politik

Menurut Gabriel Almond, proses rekrutmen merupakan kesempatan rakyat untuk menyeleksi kegiatan-kegiatan politik dan jabatan pemerintahan melalui penampilan dalam media komunikasi, menjadi anggota organisasi, mencalonkan diri untuk jabatan tertentu, pendidikan, dan latihan.³⁶ Sedangkan Jack C. Plano mengartikan bahwa proses rekrutmen sebagai pemilihan orang-orang untuk mengisi peranan dalam sistem sosial. Sedangkan rekrutmen politik menunjuk pada pengisian pada posisi formal dan legal, serta peranan-peranan yang tidak formal. Untuk posisi formal seperti pengisian jabatan presiden dan anggota parlemen, sedangkan yang tidak formal adalah perekrutan aktivis dan propaganda.³⁷ Untuk melakukan fungsi rekrutmen tersebut maka diperlukanlah institusi atau agen-agen tertentu, baik formal maupun informal. Partai politik yang merupakan salah satu institusi formal melakukan rekrutmen dalam rangka pengisian jabatan-jabatan politik.³⁸

³⁵Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, (Third Edition, Oxford University Press, 1998), dalam *Ibid*, hlm. 59.

³⁶Almond, *Studi Perbandingan Sistem Politik*, dalam Mochtar Mas'ud dan Colin Mac Andrews (Eds.), *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978), hlm. 29.

³⁷Jack C. Plano, dkk., *Kamus Analisis Politik* (terj.), (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 211.

³⁸Semenjak disahkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 5/PUU-V/2007 tentang putusan perkara permohonan Pengajuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada hari Senin (23/07/07) maka posisi calon perseorangan untuk dapat maju dalam sebuah pemilihan kepala daerah (gubernur, walikota, dan bupati) dapat dilakukan.

Selektifnya proses rekrutmen akan berdampak terhadap kemajuan organisasi partai politik karena tersedianya para aktivis partai politik yang berkualitas. Sebagai suatu unsur terpenting, tersedianya orang-orang yang mempunyai integritas mumpuni dalam menggerakkan roda organisasi adalah suatu keniscayaan. Salah satu hal yang harus diperhatikan untuk menghasilkan kader partai politik seperti yang diharapkan tersebut adalah dengan mengembangkan sistem rekrutmen dan kaderisasi politik.

Sistem rekrutmen ini penting karena inilah tahap awal bagi partai politik untuk mendapatkan sumber daya manusia yang baik. Dengan adanya sistem ini, nantinya akan dapat diseleksi kesesuaian antara karakteristik kandidat dengan sistem nilai dan ideologi partai politiknya. Tentunya orang-orang yang memiliki sistem nilai dan ideologi yang sama serta memiliki potensi untuk dikembangkan lah yang akan direkrut.³⁹

Selanjutnya, **Lester Seligman** menyatakan bahwa pola rekrutmen mencakup dua proses, yaitu, *pertama*, perubahan dari peranan nonpolitik menjadi peranan politik yang berpengaruh. *Kedua*, penetapan dan seleksi orang-orang untuk memegang peranan politik yang khusus. Perekrutan tersebut meliputi pemenuhan syarat untuk mendapatkan status kaum elite dan seleksi atau penetapan pada posisi-posisi elite yang khusus.⁴⁰ Dengan demikian, dapat kita pahami bahwa pada partai politik terdapat dua pola rekrutmen yang berbeda, yang pertama pola rekrutmen untuk merekrut anggota baru partai, sedangkan yang kedua adalah pola rekrutmen dalam memilih dan menyeleksi anggota partai yang telah memenuhi syarat untuk menduduki posisi penting pada partai politik.

Terkait dengan dasar atau alasan dari sebuah rekrutmen politik, **Barbara Geddes**, mengklasifikasikan sistem rekrutmen menjadi empat model:

a. *Partisanship*

Partisanship yaitu rekrutmen politik dari partai politik yang dinilai atas dasar loyalitas pada partai dan berusaha mengumpulkan partisan. Model ini kurang memerhatikan kompetensi.

³⁹Firmanzah, *Op. Cit.*

⁴⁰Lester G. Seligman, *Perekrutan Kaum Elit dan Pembangunan Politik*, dalam Aidit dan Zaenal AKSP (Ed), *Elit dan Modernisasi*. (Yogyakarta: Liberty, 1989), hlm. 15-16.

b. *Meritocratic*

Meritocratic yaitu rekrutmen politik dari kalangan yang memiliki kompetensi tinggi seperti teknokrat, pengusaha, guru, pekerja ahli, dan lain-lain.

c. *Compartmentalization*

Compartmentalization yaitu rekrutmen politik yang didasarkan pada pengangkatan meritokratis informasi bagi posisi-posisi yang dipertimbangkan sebagai penting bagi keberhasilan pragmatis, sambil pada saat yang sama memungkinkan untuk menggunakan pengangkatan-pengangkatan lain untuk dukungan jangka pendek dan pengembangan pengikut yang loyal.

d. *Survival*

Survival yakni rekrutmen politik yang didasarkan pada prinsip balas jasa dan sumber daya pelamar serta cenderung patronase.⁴¹

Pada umumnya proses rekrutmen politik dapat dilakukan dengan beberapa cara atau sifat, yaitu:

a. Sistem Rekrutmen Politik Terbuka

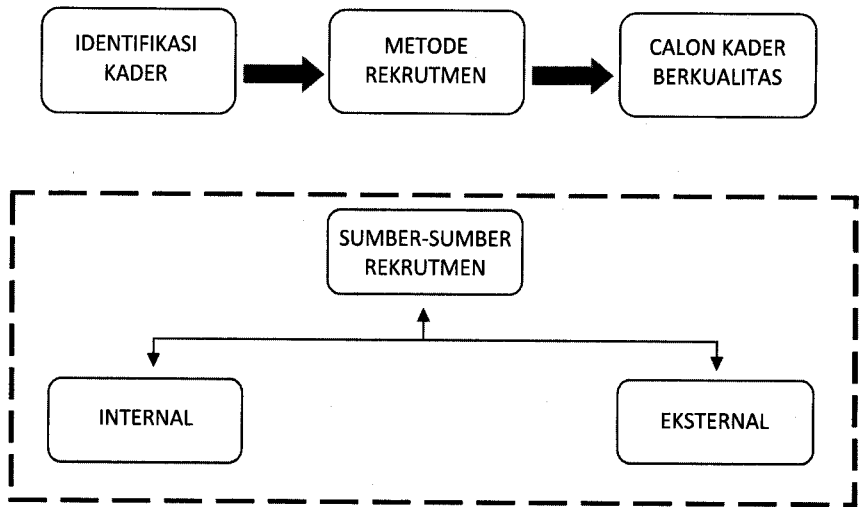
Sistem rekrutmen terbuka mengandung makna bahwa semua warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan serta mempunyai bakat, tanpa kecuali mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan.

b. Sistem Rekrutmen Politik Tertutup

Sebaliknya, sistem rekrutmen tertutup hanya memberikan kesempatan kepada orang-orang tertentu seperti kawan-kawan akrab, pengusaha, atau individu-individu yang mempunyai persamaan agama, daerah, etnis, bahkan keluarga dari pihak pengusaha.⁴²

⁴¹Barbara Geddes, *Politician's Dilema: Building State Capacity in Latin America* (University California Press, 1996), hlm. 78-79.

⁴²Lili Romli, *Demokrasi dalam Bayang-Bayang Kekuatan Jawara: Studi Kasus Pencalonan Caleg di Provinsi Banten 2004*, (Jakarta: LIPI, 2005), hlm. 19.



Bagan 1.1 Metode Rekrutmen dan Seleksi Pemimpin⁴³

2. Sosialisasi Politik

Secara harfiah, sosialisasi berarti upaya memasyarakatkan sesuatu sehingga menjadi dikenal, dipahami, dihayati oleh masyarakat⁴⁴. Sedangkan sosialisasi politik ialah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat.⁴⁵

Melalui sosialisasi politik ini partai politik berusaha untuk menanamkan ideologi partai kepada masyarakat. Proses sosialisasi tersebut dilaksanakan baik secara sengaja dengan cara formal ataupun nonformal, maupun dengan cara tidak disengaja yaitu melalui hubungan bermasyarakat sehari-hari.

Dalam sosialisasi politik terdapat dua metode penyampaian pesan, yaitu:

a. Melalui Pendidikan Politik

Pendidikan politik ialah suatu proses yang mengajarkan kepada masyarakat mengenai nilai-nilai, norma-norma, serta simbol-simbol

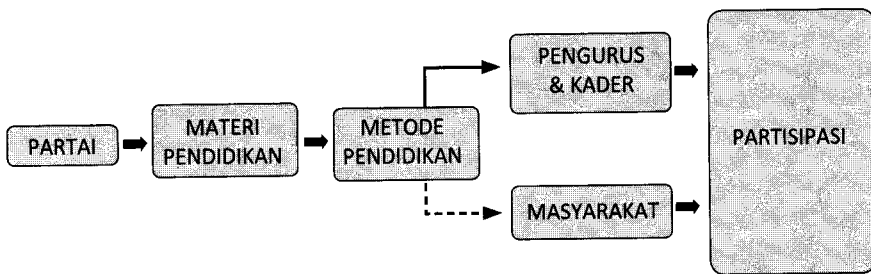
⁴³Firmanzah, *Op. Cit.*

⁴⁴Tim Prima Pena, *Op. Cit.*

⁴⁵Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 149.

politik melalui media berupa sekolah, pemerintah, dan juga partai politik. Proses pendidikan politik dapat dilakukan melalui kegiatan kursus, latihan kepemimpinan, diskusi dan seminar serta keikutsertaan dalam forum pertemuan. Selain itu, pendidikan politik juga diperlukan untuk menunjukkan bagaimana cara berpolitik yang sehat, bersaing secara sehat, dan mendidik masyarakat untuk mematuhi aturan.

Berikut ini akan digambarkan proses pendidikan yang diselenggarakan oleh partai politik. Objek dari pendidikan politik tersebut terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok pengurus dan kader dan kelompok masyarakat.



Bagan 1.2 Pendidikan Politik oleh Partai Politik⁴⁶

Partai politik memiliki kewajiban untuk melakukan pendidikan politik kepada pengurus dan kader partai serta masyarakat.

1) Materi Pendidikan

Materi yang disampaikan dalam proses pendidikan politik kepada kader dan pengurus partai lebih berorientasi kepada pemantapan dan pengembangan program partai, peningkatan loyalitas dan dedikasi kader, peningkatan kualitas kemampuan kader untuk dapat berpikir futuristik.

Materi yang disampaikan dalam proses pendidikan politik kepada masyarakat meliputi posisi, hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan konstitusi negara.

⁴⁶Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 80.

2) Metode Pendidikan

Berdasarkan penjabaran materi pendidikan di atas, diketahui bahwa materi pendidikan politik yang disampaikan kepada kader dan pengurus partai maupun masyarakat berbeda. Hal ini metode yang digunakan untuk menyampaikan materi tersebut juga berbeda.

Metode yang digunakan untuk menyampaikan materi kepada kader dan pengurus partai adalah penyampaian yang intensif secara langsung untuk membentuk *mindset* mereka agar memiliki loyalitas dan integritas kepada partainya.

Metode yang digunakan untuk menyampaikan materi kepada masyarakat dapat berupa penyampaian secara langsung maupun tidak langsung. Namun pada praktiknya, penyampaian materi lebih sering dilakukan secara tidak langsung, misalnya dengan menggunakan media massa sebagai perantara.

3) Tujuan Pendidikan

Tujuan partai politik memberikan pendidikan politik bagi kader dan pengurus partai adalah untuk meningkatkan solidaritas politik dalam menjaga dan memelihara integritas bangsa, memberikan pengetahuan tentang tugas, fungsi, hak, dan kewajiban partai politik, serta untuk meningkatkan kapasitas kader dan pengurus partai.

Tujuan partai politik memberikan pendidikan politik bagi masyarakat adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Diharapkan dengan diselenggarakannya pendidikan politik tersebut akan mendorong partisipasi politik dari kader dan pengurus serta masyarakat.

b. Melalui Indoktrinasi Politik

Indoktrinasi politik ialah proses yang dilakukan secara sepihak oleh penguasa untuk menanamkan nilai, norma, dan simbol yang dianggap baik oleh pihak penguasa tersebut kepada masyarakat.

Biasanya indoktrinasi politik ini dilakukan oleh sistem politik totaliter yang dilakukan oleh melalui berbagai forum pengarahan yang penuh paksaan psikologis dan latihan yang penuh disiplin.⁴⁷

3. Komunikasi Politik

Secara harfiah, Komunikasi berarti:⁴⁸

- a. Pengiriman dan penerimaan pesan atau berita antara dua orang atau lebih sehingga pesan yang dimaksud dapat dipahami; hubungan; kontak; Perhubungan.
- b. Sedangkan jika dihubungkan dengan politik, komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah.⁴⁹

Dari pengertian tersebut dapat kita pahami bahwa di dalam suatu proses komunikasi politik, partai politik berfungsi dalam menjembatani komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat.



Bagan 1.3 Proses Komunikasi Politik

Dari bagan di atas, partai politik berfungsi sebagai komunikator sekaligus komunikan politik yang menyampaikan segala informasi tidak hanya dari pemerintah yang terkait regulasi, keputusan-keputusan, dan kebijaksanaan, tetapi juga aspirasi yang mereka tampung dari masyarakat. Kedudukan partai politik yang berada di antara masyarakat dan pemerintah membuat partai politik menjadi suatu komponen penting dalam sistem politik.

Almond dan Powel menyebutkan bahwa artikulasi dan agregasi kepentingan sebagai salah satu fungsi tanpa menyebutkan komunikasi politik. Namun, pada hakikatnya artikulasi dan agregasi kepentingan

⁴⁷Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 150.

⁴⁸Tim Prima Pena, *Op. Cit.*,

⁴⁹Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 152.

tersebut merupakan suatu bentuk dari komunikasi politik itu sendiri. Hal tersebut dapat dilihat dari pengertian artikulasi dan agregasi kepentingan di bawah ini:

- a. Artikulasi kepentingan adalah suatu proses peng-input-an sebagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislatif, agar kepentingan, tuntutan dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam pembuatan kebijakan publik. Pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dapat bersifat menolong masyarakat dan bisa pula dinilai sebagai kebijakan yang justru menyulitkan masyarakat.⁵⁰
- b. Agregasi kepentingan merupakan cara bagaimana tuntutan-tuntutan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda, digabungkan menjadi alternatif-alternatif pembuatan kebijakan publik. Agregasi kepentingan dijalankan dalam “sistem politik yang tidak memperbolehkan persaingan partai secara terbuka, fungsi organisasi itu terjadi di tingkat atas, mampu dalam birokrasi dan berbagai jabatan militer sesuai kebutuhan dari rakyat dan konsumen”⁵¹

4. Pengendali Konflik

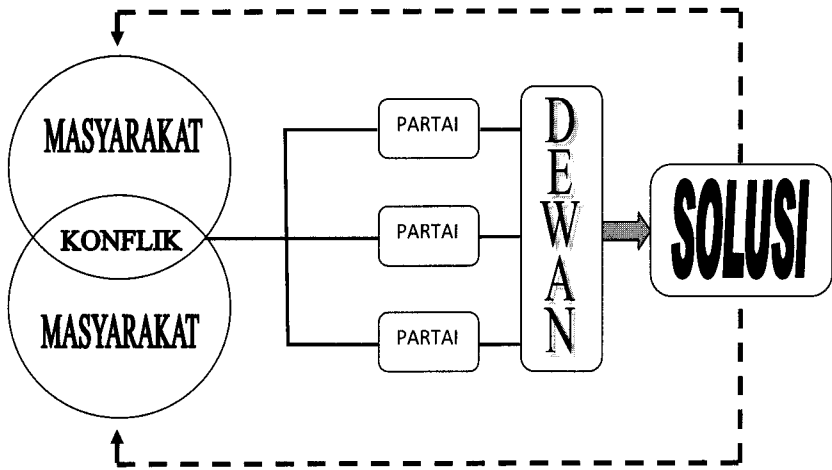
Di dalam sebuah negara yang demokratis, munculnya konflik merupakan suatu hal yang tidak bisa dielakkan. Hal ini disebabkan karena semakin majemuknya masyarakat dan meningkatnya daya kritis dari setiap individu untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Konflik yang berasal dari tuntutan masyarakat tersebut apabila tidak dikendalikan dan diakomodasi dengan benar maka akan menimbulkan *chaos* yang mengarah kepada aksi-aksi fisik antarindividu atau kelompok. Pada sistem politik di negara yang demokratis, pengendalian konflik tersebut merupakan fungsi dari partai politik.

Konflik jangan dianggap sebagai penghalang dalam mencapai suatu tujuan akan tetapi hendaknya konflik dipahami sebagai jalan untuk mencapai kebaikan bersama. Kebaikan bersama akan tercapai apabila partai

⁵⁰Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 86.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 92.

politik mampu menyelesaikan permasalahan yang muncul melalui cara-cara yang dialogis. Cara-cara dialogis yang dimaksud ialah dengan menerima dan mengumpulkan berbagai aspirasi dan kepentingan pelaku konflik lalu membahasnya dalam musyawarah **Dewan Perwakilan Rakyat**. Hasil dari musyawarah tersebut ialah solusi yang diharapkan dapat menyelesaikan konflik secara *win-win solution*. Agar didapatkan solusi yang terbaik, para wakil rakyat dari masing-masing partai harus mau berkompromi dan meletakkan kepentingan rakyat di atas kepentingan partai.



Bagan 1.4 Proses Penyelesaian Konflik

5. Kontrol terhadap Pemerintah

Kontrol terhadap pemerintah merupakan suatu bentuk kontrol politik yang dilakukan oleh partai politik untuk memastikan bahwa kebijakan ataupun pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah berjalan dengan baik dan semestinya.

Ketika partai politik menemukan adanya suatu penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah, maka terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan oleh partai politik tersebut dalam menyalurkan sikap kritis terhadap pemerintah:⁵²

⁵²Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 76.

a. Melalui Parlemen.

Sikap kritis disalurkan dan dicerminkan oleh wakil-wakil partai politik yang sedang duduk di lembaga perwakilan rakyat (legislatif). Lembaga legislatif ini memiliki beberapa fungsi, bisa sebagai *partner* pemerintah dan sekaligus mengusulkan rancangan undang-undang yang dapat mengubahnya. Pada kenyataannya, hal ini tidak mudah dan otomatis dapat dilakukan mengingat pola pengambilan keputusan yang cukup kompleks dan kerap terjadi negosiasi antarfraksi.

b. Melalui Non Parlemen.

Partai politik dapat menyuarkan analisis dan sikap kritisnya melalui jalur non parlementer. Misalnya dengan melakukan diskusi dan debat publik tentang kebijakan pemerintah. Selain itu, bisa juga dilakukan dialog dengan media massa untuk pembentukan opini publik sehingga mendapatkan dukungan politis publik.

Dalam melaksanakan fungsi kontrol tersebut, tidak selamanya partai politik berhasil menjalankannya. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh sistem politik yang memengaruhinya, akan tetapi juga dipengaruhi oleh faktor tingkat dukungan yang diberikan oleh anggota masyarakat terhadap partai politik (berakar tidaknya partai dalam masyarakat) dan tingkat kelembagaan partai yang dapat diukur dari segi kemampuan adaptasi, kompleksitas organisasi, otonomi, dan kesatuannya.⁵³

D. Tipologi Partai Politik

Tipologi partai politik berkembang seiring dengan perkembangan demokrasi dan kedewasaan masyarakat dalam berpolitik. Perkembangan tersebut bisa kita lihat dari segi ideologi, anggota, ataupun aturan-aturannya. Menurut **Hans Jürgen Puhle**, faktor-faktor yang memengaruhi perkembangan model partai politik tersebut adalah:⁵⁴

⁵³Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 155.

⁵⁴Hans-Jürgen Puhle, *Still the Age of Catch-allism? Volkparteien and Parteistaat in Crisis and Re-equilibration*, dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz (eds), *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, (New York: Oxford University Press, 2002), hlm. 61.

1. *The electoral dimension*
2. *The interests of the party constituency*
3. *Party organization*
4. *The party system*
5. *Policy formation* (program dan ideologi)
6. *Policy implementation*

Tipologi partai politik dibedakan berdasarkan beberapa klasifikasi, antara lain: (1) berdasarkan asas dan orientasinya, (2) berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya, dan (3) berdasarkan kemungkinan untuk memenangkan pemilu.⁵⁵

1. Asas dan Orientasi

Berdasarkan asas dan orientasinya, partai politik dibedakan atas tiga jenis, yaitu partai politik pragmatis, partai politik doktriner, dan partai politik kepentingan.⁵⁶

a. Partai Politik Pragmatis

Partai politik pragmatis adalah suatu partai yang mempunyai program dan kegiatan yang tidak terikat kaku pada suatu doktrin dan ideologi tertentu. Asas dan orientasi partai ini menyesuaikan dengan perubahan situasi dan kondisi politik. Biasanya, partai pragmatis terdapat dalam sistem dua partai yang berkompetisi secara stabil. Contohnya Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika Serikat.

b. Partai Politik Doktriner

Partai politik doktriner ialah partai yang memiliki program dan kegiatan konkret yang berdasarkan pada suatu ideologi tertentu. Pergantian kepemimpinan pada partai ini tidak berpengaruh terhadap program dasar partai yang telah dirancang sebelumnya. Hal ini dikarenakan partai politik doktriner merupakan suatu bentuk partai yang telah terorganisir secara ketat. Contoh dari partai politik doktriner ialah Partai Komunis.

⁵⁵Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 55-58.

⁵⁶Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 155.

c. Partai Politik Kepentingan

Partai politik kepentingan adalah partai politik yang dibentuk atas dasar kepentingan tertentu. Kepentingan tersebut dapat berupa atas dasar persamaan agama, etnis, pekerjaan (petani, buruh, dan lain-lain), dan kelompok aktivis lingkungan hidup, dan lain-lain. Contoh partai politik kepentingan ini adalah Partai Hijau di Jerman, Partai Buruh di Australia, dan Partai Petani di Swiss.

2. Berdasarkan Komposisi dan Fungsi Anggotanya

Berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya ini, partai politik dibedakan menjadi partai massa/lindungan dan partai kader serta partai *catch-all*.

a. Partai Massa/Lindungan

Partai massa atau partai lindungan (*patronage*) adalah partai yang mengutamakan dan mengandalkan jumlah anggotanya. Partai jenis ini memobilisasi massa dengan sebanyak-banyaknya dan mengembangkan diri sebagai pelindung bagi berbagai kelompok dalam masyarakat agar elektabilitas partai pada pemilihan umum dapat meningkat. Biasanya basis partai ini didasarkan pada kelas sosial tertentu, seperti “orang kecil”. Selain itu bisa juga berbasiskan agama. Para simpatisan partai ini cenderung bergabung karena adanya kesamaan identitas sosial ketimbang ideologi atau kebijakan. Partai ini lebih bersifat egaliter dan merakyat sehingga mudah diterima oleh masyarakat menengah ke bawah. Walaupun demikian, hal tersebut tidak bisa menjamin bahwa partai massa lebih baik daripada partai kader dalam urusan kepedulian terhadap kesejahteraan rakyat.

Banyaknya basis massa partai jenis ini disebabkan oleh karena partai ini merupakan gabungan berbagai aliran politik yang sepakat berada dalam lindungan sebuah partai guna memperjuangkan dan melaksanakan program-program yang pada umumnya bersifat sangat umum.⁵⁷ Maka atas dasar itulah partai ini juga disebut sebagai partai lindungan. Walaupun memiliki basis pendukung yang banyak, namun terdapat beberapa kelemahan dari partai ini, antara lain:

⁵⁷Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 157.

- 1) Longgarnya keterikatan antaranggotanya karena banyaknya aliran politik yang ada menyebabkan ikatan ideologis dalam partai menjadi lemah.
- 2) Alotnya proses pembagian kursi (jabatan) dan perumusan kebijakan karena karakter dan kepentingan setiap kelompok akan sangat menonjol. Ketidakmampuan partai dalam membuat keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak merupakan ancaman bagi keutuhan partai.⁵⁸

Biasanya, partai jenis ini terdapat pada negara berkembang yang memiliki masalah dalam hal integrasi nasional. Contohnya adalah Partai Barisan Nasional Malaysia, yang merupakan gabungan antara kelompok Melayu, Cina, dan India. Di Indonesia, beberapa partai seperti PDI Perjuangan, PKB, PAN, dan PKS dapat kita kelompokkan ke dalam partai massa. PDI Perjuangan kerap mengidentifikasi diri sebagai partai berbasis kelas sosial tertentu semisal "wong cilik".

b. Partai Kader

Partai kader adalah partai yang tidak menekankan kepada banyaknya jumlah anggotanya melainkan terfokus kepada pembentukan loyalitas dan disiplin anggotanya sehingga tercipta sebuah partai yang solid. Partai ini mengasumsikan bahwa dengan jumlah yang sedikit maka tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya dapat dicapai.

Proses pembentukan loyalitas dan disiplin yang tinggi tersebut tercermin dari proses seleksi anggota yang sangat ketat dan berjenjang. Selain itu, penegakan disiplin kepada anggota-anggotanya konsisten dan tanpa pandang bulu. Biasanya partai kader ini juga disebut sebagai partai asas atau ideologi.

Karakteristik partai ini menurut Wolinetz adalah:⁵⁹

- 1) *Professional leadership groups with high degree of accomodation the lower strata in the party;*
- 2) *A lower member;*

⁵⁸Ibid.

⁵⁹Steven B. Wolinetz, *Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracy*, dalam Muchamad Ali Safaat, *Op. Cit.*, hlm. 56.

- 3) *A strong and broad-ranging orientation toward voters;*
- 4) *Maintanance the structure to guarantee a certain degree of internal democracy;*
- 5) *The reliance for financial resources on combination of both public subsidies and the fees and donations of member.*

Kelemahan dari sistem ini adalah kurangnya dukungan dari suara rakyat kelas bawah. Sedangkan keuntungannya yaitu lebih efisiennya kerja partai, dinamis, dan biasanya dalam pengangkatan jabatan politik sering diperhitungkan oleh partai yang berkuasa pemenang pemilu untuk merekrut tokoh-tokoh yang profesional dalam bidangnya dari anggota-anggota partai kader.

c. **Partai *Catch-All***

Sepintas partai jenis ini serupa dengan partai massa. Namun, berbeda dengan partai massa yang mendasarkan diri pada kelas sosial tertentu, Partai *Catch-All* menyatakan bahwa partainya mewakili kepentingan bangsa secara keseluruhan. Orientasi dari partai ini adalah semata-mata untuk memenangkan pemilu. Oleh karena itu, isu yang disampaikan ketika kampanye kerap kali berubah-ubah bergantung kepada isu yang sedang populer di kalangan pemilih. Partai *Catch-All* juga sering disebut sebagai Partai *Electoral-Professional* atau Partai *Rational-Efficient*.

Pada umumnya partai di Indonesia lebih sering menonjolkan ciri sebagai Partai *Catch-All* karena kenyataannya di Indonesia tidak ada partai yang benar-benar menampilkan ciri dari partai massa atau partai kader akan tetapi perpaduan dari kedua jenis partai tersebut. Hal ini terjadi karena di satu sisi partai mempunyai ideologi tertentu yang dijadikan acuan dalam mencapai tujuan dan orientasi untuk merekrut kader-kader berkualitas yang dapat dijadikan ikon bagi partai tersebut. Namun, di sisi lain kebijakan partai juga memberikan peluang bagi siapa saja yang ingin bergabung menjadi anggota partai tanpa memandang latar belakang pekerjaan, pendidikan, agama, bahkan ideologis sekalipun.

Hal ini tidak dapat dipungkiri karena memang sistem pemilihan kita mensyaratkan jumlah suara yang banyak agar kader yang mereka usung dapat menduduki kursi kekuasaan, baik pada posisi legislatif maupun

eksekutif. Tidak hanya kader yang berkualitas yang dibutuhkan oleh partai, tapi jumlah massa pendukung juga sangat dibutuhkan, mengingat setiap anggota memiliki potensi untuk mendatangkan suara dari kalangan masyarakat kelas bawah. Makanya sering kita lihat partai politik yang gemar merekrut para *public figure* seperti selebritis, tokoh agama, tokoh adat, dan lain sebagainya. Walaupun mereka tidak memiliki wawasan politik dan kenegarawanan yang tinggi, tetapi mereka memiliki basis massa masing-masing yang secara signifikan dapat menaikkan elektabilitas partai.

Di Indonesia contoh dari partai jenis ini adalah Partai Demokrat. Partai ini dinilai tidak mempunyai basis pemilih yang jelas. Seperti halnya partai massa, ketidakjelasan basis pemilihnya membuat Partai Demokrat harus sensitif terhadap isu-isu strategis di kalangan pemilih.

3. Berdasarkan Kemungkinan Memenangkan Pemilu

Berdasarkan klasifikasi ini, partai politik dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Partai Mayoritas

Partai mayoritas adalah partai yang secara rasional memiliki prospek untuk memenangkan pemilihan umum. Biasanya partai ini memiliki karakter yang menggabungkan antara sisi realitas dan idealistik, antara program dan dukungan massa.⁶⁰

b. Partai Minoritas

Partai minoritas partai politik yang tidak memiliki potensi untuk memperoleh suara yang signifikan.

E. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian merupakan pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik.⁶¹ Di kalangan para ahli terdapat perbedaan dalam menggolongkan sistem kepartaian yang ada. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian berdasarkan jumlah

⁶⁰Holcombe dalam Muchamad Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 57.

⁶¹Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 158.

partai, sedangkan Giovanni Sartori menggolongkannya berdasarkan jarak ideologi antarpartai yang ada.

1. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah Partai Politik

Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu (1) sistem partai tunggal, (2) sistem dwipartai, dan (3) sistem multi partai.⁶²

a. Sistem Partai Tunggal

Sistem partai tunggal ini mengandung dua pengertian, *pertama*, di dalam suatu negara memang benar-benar terdapat satu buah partai. *Kedua*, pada negara tersebut terdapat beberapa partai, namun hanya satu partai yang dominan, sementara partai yang lain hanya sebagai pelengkap saja.

Terkait dengan penggunaan istilah sistem partai tunggal, sebagian pengamat berpendapat bahwa penggunaan istilah tersebut tidak tepat karena penggunaan kata sistem pada istilah sistem partai tunggal menunjukkan keadaan yang menyangkal diri sendiri (*contradictio in terminis*) sebab berdasarkan pengertiannya suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian (*pars*). Walaupun demikian, istilah ini telah terlanjur disebarkan dan dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain.

Negara yang menerapkan pola partai tunggal terdapat di beberapa negara di Afrika, Kuba, dan Cina. Sedangkan Uni Soviet ketika masih berdiri dan beberapa negara di Eropa Timur juga pernah mempraktikkan pola ini. Suasana kepartaian dinamakan nonkompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak dibenarkan bersaing dengannya.⁶³

Kecenderungan untuk memakai pola ini juga terjadi pada negara-negara yang baru lepas dari kolonialisme karena pimpinannya sering dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai

⁶²Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State*, (London: Methuen, 1967), hlm. 207.

⁶³Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 415.

golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial serta pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial dan budaya ini tidak diatur dengan baik akan terjadi gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha pembangunan.⁶⁴ Negara yang paling berhasil dalam mempraktikkan sistem partai tunggal ini adalah Uni Soviet. Uni Soviet dengan Partai Komunisnya telah berhasil menciptakan suatu suasana yang nonkompetitif. Partai politik lain dilarang untuk didirikan karena akan dianggap sebagai pengkhianat.

Sesuai dengan pola pikir negara yang baru melepaskan diri dari kolonialisme, Presiden Soekarno juga pernah berkeinginan untuk mendirikan partai tunggal. Akan tetapi, usaha tersebut akhirnya tidak terwujud karena banyaknya penolakan dari berbagai elemen. Penolakan tersebut dilatarbelakangi adanya ketakutan kalau Indonesia akan menjadi negara fasis.

b. Sistem Dwipartai

Menurut istilah dalam ilmu politik, sistem dwipartai biasanya diartikan sebagai dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan.⁶⁵ Negara-negara yang memakai sistem ini adalah Inggris, Amerika Serikat, Kanada, Filipina, dan Selandia Baru. Maurice Duverger mengatakan bahwa sistem ini adalah khas Anglo Saxon. Pada sistem dwipartai ini hanya terdapat dua partai politik, yaitu partai yang berkuasa dan partai oposisi. Dengan demikian, jelaslah letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan umum.

Partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peran ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan.

⁶⁴Menurut Miriam Budiardjo dalam hal ini fungsi partai adalah meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk menerima persepsi pimpinan partai mengenai kebutuhan utama dari masyarakat seluruhnya sehubungan dengan pembangunan yang harus memfokuskan diri pada suatu program ekonomi yang *future-oriented*. Lihat Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 415-420.

⁶⁵Umi Ulliyina. *Perkembangan Koalisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Era Reformasi tahun 1998-2012*. Tesis. (Jakarta: Universitas Indonesia, 2012). hlm. 80.

Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung (*floating vote*) atau pemilih di tengah (*median vote*).

Sistem dwi partai pernah disebut *a convenient system for contented people* dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dwipartai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat bersifat homogeny (*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).⁶⁶

Inggris biasanya digambarkan sebagai contoh yang paling ideal dalam menjalankan sistem dwipartai ini. Partai Buruh dan Partai Konservatif boleh dikatakan tidak mempunyai pandangan yang banyak berbeda mengenai asas dan tujuan politik, dan perubahan pimpinan umumnya tidak terlalu mengganggu kontinuitas kebijakan pemerintah. Perbedaan yang pokok antara kedua partai hanya berkisar pada cara serta kecepatan melaksanakan berbagai program pembaruan yang menyangkut masalah sosial, perdagangan dan industri. Partai Buruh lebih condong agar pemerintah melaksanakan pengendalian dan pengawasan terutama di bidang ekonomi, sedangkan Partai Konservatif cenderung memilih cara-cara kebebasan berusaha.

Selain kedua partai ini, ada beberapa partai kecil lainnya, di antaranya Partai Liberal Demokrat. Pengaruh partai ini biasanya terbatas, tetapi kedudukannya berubah menjadi sangat krusial pada saat perbedaan dalam perolehan suara dari kedua partai besar dalam pemilihan umum sangat kecil. Dalam situasi seperti ini partai pemenang biasanya terpaksa membentuk koalisi dengan Partai Liberal Demokrat atau partai kecil lainnya. Sistem dwipartai dianggap lebih kondusif untuk terpeliharanya stabilitas karena ada perbedaan yang jelas antara partai pemerintah dan partai oposisi.

Akan tetapi, perlu juga diperhatikan peringatan sarjana ilmu politik Robert Dahl bahwa dalam masyarakat yang terpolarisasi sistem dwi

⁶⁶Peter G.J. Pulzer, *Political Representation and Elections in Britain* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1967), hlm. 41.

partai malahan dapat mempertajam perbedaan pandangan antara kedua belah pihak, karena tidak ada kelompok di tengah-tengah yang dapat meredakan suasana konflik.⁶⁷ Sistem dwipartai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan *single-member constituency* (Sistem Distrik) di mana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistem pemilihan ini cenderung menghambat pertumbuhan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkokoh sistem dwipartai.⁶⁸

Di Indonesia pada tahun 1968 ada usaha untuk mengganti sistem multipartai yang telah berjalan lama dengan sistem dwipartai, agar sistem ini dapat membatasi pengaruh partai-partai yang telah lama mendominasi kehidupan politik. Beberapa akses dirasakan menghalangi badan eksekutif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Akan tetapi, eksperimen dwipartai ini, sesudah diperkenalkan di beberapa wilayah, ternyata mendapat tantangan dari partai-partai yang merasa terancam eksistensinya. Akhirnya gerakan ini dihentikan pada tahun 1969.⁶⁹

c. Sistem Multipartai

Sistem multipartai dipilih mengingat adanya keanekaragaman budaya politik pada suatu negara. Berbagai macam perbedaan tersebut mendorong golongan-golongan yang ada dalam masyarakat untuk membentuk partai politik sehingga aspirasi yang mewakili golongan mereka dapat disuarakan oleh wakilnya di parlemen. Sistem multipartai dipraktikkan di negara Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Swedia, Prancis, dan Federasi Rusia.

Kelemahan yang tampak pada sistem ini adalah lemahnya peran dari badan eksekutif. Hal ini dikarenakan tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Salah satu kelemahan dari koalisi adalah mengakibatkan tidak efektifnya pemerintahan karena partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi

⁶⁷Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracy* (New Haven, Connecticut: Yale University Press 1966) hlm. 394.

⁶⁸Maurice Duverger, *Political Parties, Op. Cit.*, hlm. 217.

⁶⁹Miriam Budiardjo., *Op. Cit.*, hlm. 418.

dengan mitranya dan kalau sampai terjadi ketidakcocokan maka koalisi yang dibangun terancam bubar.

Di lain pihak, tidak adanya peran partai oposisi yang jelas mengakibatkan kurang terlaksananya mekanisme *check and balance* di pemerintahan. Partai oposisi juga terkadang ragu-ragu untuk menyatakan bahwa dirinya oposisi karena kurang berperannya partai oposisi sebagai partai yang mengontrol kebijakan pemerintah. Akibatnya partai oposisi bisa sewaktu-waktu diajak oleh partai pemerintah untuk membentuk koalisi baru dan duduk di pemerintahan. Ketika hal tersebut terjadi maka letak tanggung jawab partai politik menjadi tidak jelas.

2. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi Antarpartai Politik

Berbeda dengan Maurice Duverger, Giovanni Sartori, seorang ahli Italia, berpendapat bahwa penggolongan partai bukan didasarkan atas jumlah partai melainkan atas dasar jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Berdasarkan hal tersebut, ia menggolongkan sistem kepartaian menjadi (1) **Pluralisme Sederhana**, (2) **Pluralisme Moderat**, dan (3) **Pluralisme Ekstrem**. Ketiga sistem kepartaian tersebut dibedakan atas jumlah kutub (polar), jarak di antara kutub-kutub tersebut (polaritas), dan jarak perilaku politiknya.

Berikut ini akan disajikan perbedaan ketiga sistem kepartaian menurut Sartori tersebut dalam bentuk Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi⁷⁰

Sistem Partai	Kutub	Polaritas	Arah
Pluralisme Sederhana	Bipolar	Tidak Ada	Sentripetal
Pluralisme Moderat	Bipolar	Kecil	Sentripetal
Pluralisme Ekstrem	Multipolar	Besar	Sentrifugal

Keterangan:

Kutub

Bipolar : Kegiatan aktual suatu sistem partai yang bertumpu pada dua kutub, meskipun jumlah partai lebih karena sistem kepartaian ini tidak memiliki perbedaan ideologi yang tajam.

⁷⁰Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 162.

Multipolar : Sistem partai yang bertumpu pada lebih dari dua kutub yang biasanya terdiri atas lebih dari dua partai dan di antara kutub-kutub itu terdapat perbedaan ideologi yang tajam.

Polaritas

Sedangkan yang dimaksud polaritas adalah jarak antarkutub-kutub tersebut. Besar dan kecilnya polaritas ditentukan oleh seberapa besar atau jauhnya jarak ideologi di antara kutub-kutub tersebut, kutub yang satu berideologi kiri (komunisme) dan kutub yang satu lagi berideologi kanan (kapitalisme).

Semakin besar jarak ideologi antara partai-partai dalam suatu negara maka hal ini menunjukkan ketiadaan konsensus dasar mengenai asas dan tujuan masyarakat negara yang hendak dituju.⁷¹

Arah

Selanjutnya, faktor yang menjadi pembeda adalah arah dari perilaku politik setiap partai. Dalam hal ini perlu diperhatikan apakah arahnya sentripetal atau sentrifugal.

Arah yang sentripetal : Arah perilaku politik partai menuju ke arah integrasi nasional

Arah yang sentrifugal : Arah perilaku politik partai menuju ke arah disintegrasi nasional. Arah perilaku ini disebabkan oleh partai yang berusaha untuk membentuk dan mengembangkan sistem tersendiri yang menimbulkan konflik dan perpecahan.

a. Sistem Kepartaian Pluralisme Sederhana

Sistem kepartaian pluralisme sederhana memiliki kutub partai yang bipolar, tidak memiliki polaritas, dan arahnya yang sentripetal. Artinya, di dalam sebuah negara yang menganut sistem ini hanya terdapat dua kutub partai⁷² yang bersaing dalam pemilihan umum, polaritas antara kedua

⁷¹*Ibid*, hlm. 163.

⁷²Adanya dua kutub tersebut tidak selalu hanya diartikan dengan dua partai. Bisa saja kutub yang satu terdiri dari beberapa partai yang memiliki ideologi sama dan kutub yang lain juga terdiri dari beberapa partai yang memiliki ideologi sama.

kutub tersebut hampir tidak ada, dan arah perilaku politiknya menuju ke arah integrasi nasional. Contoh dari sistem ini adalah sistem dwipartai di Amerika Serikat.

b. Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Sistem kepartaian pluralisme moderat memiliki kutub partai yang bipolar, terdiri atas tiga atau empat partai sebagai basis, dengan polaritas kecil (proses depolarisasi), dan arahnya sentripetal. Artinya di dalam sebuah negara yang menganut sistem ini memiliki tiga sampai empat partai yang bersaing dalam pemilihan umum. Terdapat polaritas di antara kutub-kutub tersebut, hanya saja relatif kecil, dan arah perilaku politiknya menuju ke arah pusat atau integrasi nasional. Contoh dari sistem ini adalah sistem multipartai di Belanda.⁷³

c. Sistem Kepartaian Pluralisme Ekstrem

Sistem kepartaian pluralisme ekstrem memiliki kutub partai yang multipolar, dengan polaritas antarkutub yang sangat besar, dan mengalami gaya sentrifugal. Artinya di dalam sebuah negara yang menganut sistem ini terdiri atas banyak partai yang bersaing dalam pemilihan umum. Polaritas antarkutub-kutub tersebut sangat besar, hal ini dikarenakan jarak ideologi di antara kutub-kutub sangat jauh, misalnya komunis yang kiri, neofasis yang kanan, sosialis yang kiri-kanan, dan kristen demokrat yang kanan-tengah. Perilaku politik pada sistem ini cenderung bersifat sentrifugal, yaitu mengembangkan sistem tersendiri yang berbeda atau menjauh dari sistem pusat.⁷⁴

3. Kelebihan dan Kelemahan Masing-masing Klasifikasi Sistem Kepartaian

Sebenarnya kita tidak bisa menilai klasifikasi mana yang paling tepat digunakan karena kedua cara klasifikasi tersebut mempunyai kelebihan dan kelemahan masing-masing. Sistem kepartaian berdasarkan jumlah memiliki kelebihan dalam hal daya generalisasinya yang luas karena dapat diterapkan pada hampir semua negara. Namun, kelemahannya terletak

⁷³Ramlan Surbakti, hlm. 163.

⁷⁴*Ibid.* hlm. 164.

pada daya eksplanasi yang kurang tajam, khususnya dalam menjelaskan gejala ketidakstabilan.⁷⁵ Misalnya ketika kita harus menjelaskan gejala ketidakstabilan politik di Italia. Ketika kita menggunakan sistem ini untuk menjelaskan hal tersebut maka tentu kita menyimpulkan penyebab dari ketidakstabilan tersebut merupakan akibat dari diterapkannya sistem multi partai di negara tersebut.

Namun, kita juga perlu membandingkannya dengan negara Belanda yang juga menggunakan sistem multipartai. Negara ini juga menggunakan sistem multipartai akan tetapi relatif stabil dalam bidang politik. Untuk menjelaskan itu semua maka digunakanlah sistem kepartaian berdasarkan jarak ideologi di antara partai politik. Sistem kepartaian berdasarkan jarak ideologi dinilai memiliki daya eksplanasi yang tajam untuk menjelaskan gejala tersebut.⁷⁶ Jadi penyebab dari ketidakstabilan tersebut bukan berarti selalu disebabkan karena jumlah partainya yang banyak akan tetapi jarak ideologi antar partai yang terlalu jauh. Sistem kepartaian ini juga dapat menjelaskan penyebab ketidakstabilan politik Indonesia pada masa Orde Lama. Kita juga dapat menganalisis apakah kebijakan Orde Baru dalam menyederhanakan jumlah partai sudah menjawab persoalan ketidakstabilan politik pada masa Orde Lama atau belum.

F. Rangkuman dan Evaluasi

1. Rangkuman

Menurut **Lapalombara dan Weiner**, terdapat tiga teori yang menjelaskan asal mula terbentuknya partai politik, yaitu: (1) teori kelembagaan, yang melihat adanya hubungan antara parlemen awal dengan timbulnya partai politik, (2) teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas, dan (3) teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.

⁷⁵*Ibid.* hlm. 165.

⁷⁶*Ibid.*

Dari sisi etimologis, **Maurice Duverger** menyebutkan bahwa kata partai berasal dari bahasa Latin *pars*, yang berarti “bagian”. Sedangkan **Jimly Asshiddiqie** juga menyebutkan bahwa partai juga berasal dari bahasa Inggris *part*, yang berarti bagian atau golongan. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

Secara etimologis, kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan. Dalam bukunya yang berjudul *The Republic*, **Plato** bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* ialah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik ialah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan **Aristoteles** dalam bukunya yang berjudul *The Politics* mengungkapkan bahwa manusia adalah binatang politik (*Political Animal*). Maksudnya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia, melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.

Mengenai pengertian partai politik, banyak sekali para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Secara garis besar terdapat dua perspektif yang berbeda dari para ahli dalam memaknai partai politik ini. Ada yang berpandangan bahwa partai politik dibentuk untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik. Namun, ada pula yang berpandangan bahwa dibentuknya partai politik adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah organisasi politik resmi yang dibentuk oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama dengan tujuan untuk menguasai pemerintahan dengan cara menempatkan anggota-anggota mereka dalam pemerintahan melalui mekanisme pemilihan umum.

Dari sekian banyak konsep partai politik dari para ahli tersebut, kita bisa melihat bahwa setidaknya-tidaknya pada partai politik terdapat unsur: (1) Organisasi politik resmi, (2) Aktivistik politik, (3) Aktivitas politik, (4) Tujuan politik.

Firmanzah menyebutkan bahwa secara garis besar peran dan fungsi partai politik dibedakan menjadi fungsi internal dan fungsi eksternal. Fungsi internal adalah fungsi partai politik dalam pembinaan, pendidikan, pembekalan, dan pengkaderan bagi anggota partai politik. Sedangkan fungsi eksternal dari partai politik ruang lingkungannya meliputi pembinaan terhadap masyarakat, bangsa, dan negara.

Para ahli memiliki pandangan yang berbeda-beda terhadap fungsi partai politik. Namun, secara garis besar fungsi partai politik antara lain:

- a. Rekrutmen Politik,
- b. Sosialisasi Politik
- c. Komunikasi Politik
- d. Pengendali Konflik
- e. Kontrol Pemerintah

Tipologi partai politik dibedakan berdasarkan beberapa klasifikasi, antara lain: (1) berdasarkan asas dan orientasinya, (2) berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya, dan (3) berdasarkan kemungkinan untuk memenangkan pemilu.

- a. Asas dan Orientasi

Berdasarkan asas dan orientasinya, partai politik dibedakan atas tiga jenis, yaitu partai politik pragmatis, partai politik doktriner, dan partai politik kepentingan.

- b. Berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya

Berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya ini, partai politik dibedakan menjadi partai massa/lindungan dan partai kader serta partai *catch-all*.

- c. Berdasarkan kemungkinan memenangkan pemilu

Berdasarkan klasifikasi ini, partai politik dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu partai mayoritas dan partai minoritas.

Sistem kepartaian merupakan pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai, sedangkan

Giovani Sartori menggolongkannya berdasarkan jarak ideologi antarpartai yang ada.

- a. **Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah Partai Politik.** Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu: (1) sistem partai tunggal, (2) sistem dwipartai, dan (3) sistem multipartai.
- b. **Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi Antarpartai Politik.** Giovani Sartori berpendapat bahwa penggolongan partai didasarkan atas dasar jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Berdasarkan hal tersebut, ia menggolongkan sistem kepartaian menjadi (1) Pluralisme Sederhana, (2) Pluralisme Moderat, dan (3) Pluralisme Ekstrem.

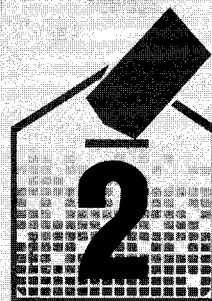
2. Evaluasi

Berdasarkan uraian mengenai partai politik, jawablah pertanyaan di bawah ini:

- a. Lapalombara dan Weiner mengemukakan tiga teori yang menjelaskan asal mula terbentuknya partai politik yaitu teori kelembagaan, teori situasi historik, dan teori pembangunan. Termasuk teori apakah asal mula terbentuknya partai politik di Indonesia? Berikan analisis dan penjelasan menurut pendapat saudara!
- b. Secara umum para ahli berpendapat bahwa partai politik dibentuk untuk memperoleh kekuasaan dan untuk mengontrol pemerintah. Kaitkan hal tersebut dengan kondisi politik di Indonesia dan berikan pendapat anda!
- c. Salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik. Jelaskan proses rekrutmen dalam partai politik yang ada di Indonesia dan berikan pendapat anda mengenai mahasiswa yang aktif sebagai kader partai politik!
- d. Jelaskan perbedaan antara pendidikan politik dan indoktrinasi politik!
- e. Menurut saudara apakah sejauh ini partai politik telah melaksanakan fungsi pengendali konflik dengan baik? Jelaskan dan berikan contoh!

- f. Menurut saudara termasuk ke dalam tipologi apakah partai politik di Indonesia jika dilihat dari asas dan orientasinya. Jelaskan pendapat saudara!
- g. Sistem kepartaian terbagi menjadi tiga macam yaitu sistem partai tunggal, dwipartai, dan multipartai. Jelaskan menurut pendapat saudara apa saja kelemahan dan kelebihan dari masing-masing sistem dan sistem apa saja yang pernah dianut oleh Indonesia serta kapan sistem tersebut diterapkan.
- h. Jelaskan menurut Saudara, berdasarkan jumlah partai politik, sistem kepartaian apakah yang sebaiknya diterapkan di Indonesia?
- i. Berdasarkan pendapat Sartori penggolongan partai didasarkan atas jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Apa yang dimaksud dengan jarak ideologi? Sistem kepartaian apa yang dianut Indonesia terkait teori Sartori tersebut? Jelaskan menurut pendapat saudara!
- j. Jelaskan kelemahan dan kelebihan masing-masing teori dari Duverger dan Sartori terkait dengan sistem klasifikasi dari tipologi partai politik tersebut!

SISTEM PEMILIHAN UMUM



A. Makna Pemilihan Umum

*M*engawali pemahaman kita terhadap makna dari sistem pemilihan umum (pemilu), terlebih dahulu kita perlu memahami konsep demokrasi yang menjadi latar belakang dari dilaksanakannya pemilu tersebut. Konsep demokrasi pada hakikatnya mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan konsep pemilu yang akan kita bahas. Berangkat dari pengertian demokrasi yang berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, and for the people*)¹ maka hal ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tersebut berada di tangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh rakyat. Untuk mewujudkan pengertian tersebut maka pemilu dipercaya sebagai suatu cara untuk mengangkat eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara.

Samuel P. Huntington menyatakan bahwa sebuah sistem politik sudah dapat dikatakan demokratis bila para pembuat keputusan kolektif

¹Istilah terminologis ini diungkapkan oleh Abraham Lincoln (1808-1865), Presiden Amerika Serikat yang ke-16. Lihat A.A. Said Gatara dan Moh. Dzulkiah Said, *Sosiologi Politik: Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 190.

yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.² Pemilu merupakan salah satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan.³ Rakyat tidak dilibatkan langsung dalam proses pengambilan keputusan akan tetapi diwakilkan kepada wakil yang telah mereka pilih melalui suatu ajang pemilihan.

Pelaksanaan demokrasi melalui pemilu dirancang untuk menggantikan sistem pengangkatan dalam bentuk negara Monarki yang dinilai cenderung memunculkan pemimpin yang otoriter. Walaupun demikian, harus kita akui bahwa pelaksanaan demokrasi melalui pemilu bukanlah sistem yang sempurna yang tidak mempunyai kelemahan-kelemahan. Pemilu akan

²Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 1997), hlm. 5-6.

³Berdasarkan cara menyampaikan pendapat, demokrasi dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu *demokrasi langsung, demokrasi tidak langsung atau perwakilan, dan demokrasi perwakilan dengan sistem pengawasan langsung dari rakyat.*

1. Demokrasi Langsung

Di dalam demokrasi ini, rakyat diikutsertakan secara langsung dalam proses pengambilan keputusan untuk menjalankan kebijakan pemerintah.

Praktik demokrasi langsung ini dijalankan oleh Yunani Kuno yang dipraktikkan antara Abad IV sebelum Masehi sampai Abad VI Masehi. Demokrasi ini berarti bahwa hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

2. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan

Demokrasi ini dijalankan oleh rakyat dengan cara menunjuk wakil-wakilnya melalui pemilu. Para wakil rakyat tersebut ditunjuk untuk membuat keputusan-keputusan politik berdasarkan aspirasi dari masyarakat yang diwakilinya.

Munculnya konsep demokrasi ini berawal dari tidak relevannya lagi penerapan demokrasi secara langsung. Hal ini karena perkembangan jumlah masyarakat dan semakin kompleksnya urusan negara sehingga rakyat tidak bisa mengambil kebijakan secara langsung.

3. Demokrasi dengan Sistem Pengawasan Langsung dari Rakyat

Demokrasi ini merupakan perpaduan antara demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan. Dalam demokrasi ini rakyat memilih wakilnya untuk duduk di lembaga legislatif. Akan tetapi, dalam melaksanakan tugasnya para wakil rakyat tersebut diawasi dengan referendum dan inisiatif rakyat. Referendum adalah pemungutan suara untuk mengetahui kehendak rakyat secara langsung.

Lihat Srijanti, dkk., *Etika Berwarganegara Edisi 2: Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2008) hlm. 69.

mencapai tujuan utamanya, yaitu melahirkan para pemimpin amanah yang mensejahterakan rakyat, apabila negara yang akan menerapkan demokrasi tersebut benar-benar telah siap untuk hidup berdemokrasi.

Dalam hal terjadi transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan prakondisi yang spesifik.⁴ Berdasarkan pendapat para ahli, terdapat 3 (tiga) prakondisi demokrasi yang akan memengaruhi kualitas dari pelaksanaan pemilu tersebut. Prakondisi tersebut antara lain:

1. Modernitas dan Kesejahteraan

Modernitas dan kesejahteraan merupakan prakondisi yang mempunyai peran vital bagi pelaksanaan pemilu di suatu negara. Prakondisi ini diungkapkan oleh **Seymour M. Lipset** yang secara tegas menyatakan bahwa "Semakin kaya suatu negara, semakin besar peluang negara tersebut untuk melangsungkan demokrasi".⁵ Pendapat Lipset ini didukung oleh **Dahl** yang mengatakan bahwa korelasi positif antara tingkat modernisasi dan kesejahteraan suatu negara dengan keberhasilan demokratisasi sebagai tesis yang sulit untuk diperdebatkan.⁶ Pendapat Lipset ini kemudian dijabarkan oleh Huntington dengan mengelaborasi sejumlah faktor kondusif yang ditimbulkan dari modernisasi dan kesejahteraan bagi demokratisasi seperti tingkat melek huruf dan tingkat pendidikan, urbanisasi, serta media massa.⁷

Pendapat Lipset tersebut dapat kita rasakan pada pelaksanaan pemilu di berbagai negara. Pemilu yang notabene merupakan pesta demokrasi terbesar membutuhkan kesiapan pendanaan yang juga sangat besar. Besarnya dana tersebut dikarenakan pemilu yang menganut prinsip *one person one voice one value (opovov)*. Dana yang besar tersebut antara lain diperlukan untuk mendirikan lembaga yang khusus menangani pelaksanaan pemilu, menggaji pegawai-pegawainya, menyediakan logistik pemilu, hingga dana kampanye yang dikeluarkan oleh setiap kandidat yang

⁴Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi* (Semarang: LP3i, 2003), hlm. 18-19.

⁵Seymour Martin Lipset, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *American Political Science Review*, No.53, 1959, hlm. 75.

⁶Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), hlm. 65.

⁷Samuel P. Huntington, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), hlm. 199.

akan dipilih dalam ajang pemilihan tersebut. Dengan demikian, dapat dibayangkan berapa dana yang harus dikorbankan oleh negara dan setiap kandidat untuk mengkonversi suara setiap warga negara tersebut menjadi kursi-kursi para pemenang pemilu.

2. Budaya Politik

Konsep yang diperkenalkan oleh **Almond** dan **Verba** ini menekankan aspek fenomenologis sebagai prasyarat tumbuhnya demokrasi.⁸ Menurut **Rusadi Kantaprawira**, budaya politik adalah persepsi manusia, pola sikapnya terhadap berbagai masalah politik dan peristiwa politik terbawa pula ke dalam pembentukan struktur dan proses kegiatan politik masyarakat maupun pemerintahan, karena sistem politik itu sendiri adalah interelasi antara manusia yang menyangkut soal kekuasaan, aturan, dan wewenang.⁹ Pengamatan terhadap pola sikap (budaya politik) dari masyarakat ini merupakan suatu hal yang penting karena hal ini menentukan bagaimana sikap (perilaku politik) dari masyarakat itu sendiri. Ketika suatu pemilu diadakan, maka dapat kita nilai bagaimana budaya politik dari suatu bangsa dilihat dari perilaku politik masyarakatnya.

3. Struktur Sosial Masyarakat

Prakondisi ketiga adalah struktur sosial yang ditandai dengan keberadaan kelompok tertentu dalam masyarakat seperti akademisi, pekerja media massa, kelompok menengah, aktivis masyarakat sipil yang secara konsisten mendukung demokrasi. Kajian-kajian tentang asosiasi antara struktur sosial dan demokratisasi dilakukan misalnya oleh **Moore** yang melihat peran kelompok *Borjouis* di Inggris dalam transisi demokrasi¹⁰ dan

⁸Gabriel Almond dan Sydney Verba, *Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little & Brown, 1963).

⁹Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar* (Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2004). hlm. 26.

¹⁰Menurut Moore, demokrasi tidak bisa tumbuh dari pedesaan atau dari pinggiran, tidak juga di atas formasi sosial yang didominasi oleh tuan tanah. Demokrasi, dalam pengalaman Inggris, ujanya, tumbuh dan berkembang di perkotaan, di atas formasi sosial yang didominasi oleh *Borjouis*.

Lihat Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

Therborn yang melihat peran kelompok pemilik modal dalam transisi demokrasi.¹¹

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa kualitas pemilu bergantung kepada prakondisi-prakondisi tersebut. Ini artinya kedewasaan suatu negara dalam menjalankan sistem pemerintahan yang demokratis dinilai dari sejauh mana negara tersebut berhasil memenuhi ketiga prakondisi dalam konsolidasi demokrasi. Jika ketiga prakondisi tersebut tidak terpenuhi maka akan muncul kelemahan dan bahaya dalam demokrasi seperti apa yang telah diingatkan oleh Plato, seorang filsuf Yunani Kuno yang mengatakan bahwa salah satu kelemahan demokrasi adalah terpilihnya pemimpin hanya karena berdasarkan faktor-faktor nonesensial, seperti kepintaran pidato, kekayaan, dan latar belakang keluarga. Plato memimpikan munculnya “orang-orang paling bijak (*the wisest people*)” sebagai pemimpin ideal di suatu negara. “Orang-orang paling bijak dalam negara akan menangani persoalan-persoalan manusia dengan akal dan kearifan yang dihasilkan dari dunia gagasan yang kekal dan sempurna”. Penyair terkenal Muhammad Iqbal juga banyak memberikan kritik terhadap konsep pemerintahan yang menyerahkan keputusannya kepada massa yang berpikiran rendah. Kata Iqbal, bagaimanapun, para semut tidak akan mampu melampaui kepintaran seorang Sulaiman.¹² Untuk itu, agar kelemahan dan bahaya demokrasi tersebut tidak terjadi, negara harus terlebih dahulu menjamin terpenuhinya ketiga prakondisi dalam demokrasi.

Pemahaman terhadap makna dari pemilu akan lebih jelas apabila kita tahu tentang pengertian dari pemilu itu sendiri. Sebelum kita mengetahui pengertian pemilu menurut para ahli, terlebih dahulu kita ketahui pengertian pemilu secara bahasa. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemilu diartikan sebagai proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara.¹³

¹¹Goran Therborn, “The Rule of Capital and the Rise of Democracy,” dalam David Held, et.al., (eds.), *States and Societies* (Oxford: Martin Robertson, 1983).

¹²Adian Husaini, *Wajah Peradaban Barat: Dari Hegemoni Kristen ke Dominasi Sekuler-Liberal*, (Jakarta: Gema Insani, 2005). hlm. 85.

¹³*Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2005), hlm. 874.

Melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis, maka diharapkan pergantian pemerintahan juga dapat dilaksanakan secara tertib dan damai. Selain itu dengan dilaksanakannya pemilihan umum ruang politik publik terbuka lebih luas lagi. Pemilihan umum merupakan satu sarana untuk menilai kualitas demokrasi pada suatu negara, selain adanya berbagai macam kebebasan (kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan dalam beragama) dan persamaan di depan hukum. Sulastomo mengemukakan bahwa dengan pemilihan umum, sebuah negara diyakini dapat membangun bangsa sesuai dengan aspirasi rakyatnya secara berkelanjutan, tertib dan aman. Dengan pemilihan umum dapat tercipta suasana kehidupan berbangsa dan bernegara yang dapat melindungi hak-hak setiap warga negara, sehingga mampu mendorong kreativitas setiap individu untuk ikut berperan dalam membangun bangsanya.¹⁴

a. Pengertian Pemilihan Umum secara Konseptual

Secara konseptual, Ibnu Tricahyono mendefinisikan pemilu dengan sudut pandang yang abstrak dan filosofis. Ibnu menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.¹⁵

Sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, maka pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil demi terwujudnya demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan dan persamaan di depan hukum.

b. Pengertian Pemilihan Umum secara Operasional

Pemilihan umum merupakan suatu sarana bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi.

Pemilihan umum dapat diartikan sebagai suatu lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan untuk terbentuknya suatu pemerintahan

¹⁴Sulastomo, *Demokrasi atau Democracy*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2001), hlm. 5.

¹⁵Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, (Malang: In Trans Publishing, 2009), hlm. 6.

perwakilan (*representative government*). Pemilihan umum juga disebut dengan arena '*political market*' yang berarti bahwa pemilu menjadi tempat dan individu/masyarakat untuk berinteraksi dan melakukan kontrak sosial dengan para peserta pemilu.

Secara teknis operasional, para ahli memberikan pandangan yang berbeda-beda terhadap pengertian dari pemilu ini. Hal tersebut terlihat dari definisi yang diungkapkan oleh **Umaruddin Masdar** yang mengartikan pemilu dari sudut pandang teknis pelaksanaannya. Ia mengungkapkan bahwa pemilu adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat.¹⁶ Agak lebih luas dari definisi tersebut, **Andrew Reynolds** menyatakan bahwa pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilihan umum merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara.¹⁷ Hal serupa juga diungkapkan oleh **Pratikno** yang menyatakan bahwa pemilu merupakan mekanisme politik untuk mengkonversi suara rakyat (*votes*) menjadi wakil rakyat (*seats*).¹⁸

Pemilu merupakan suatu arena kompetisi. Menang atau kalahnya suatu kandidat akan ditentukan oleh rakyat dengan menggunakan mekanisme pemungutan suara. Menentukan pilihan dalam pemilu merupakan hak setiap warga negara. Sebagai instrumen yang sangat penting dalam rangka untuk memilih dan ikut menentukan para wakil sekaligus pemimpin rakyat yang akan duduk dalam pemerintahan, pemilu memberikan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah yang benar-benar dianggap mampu untuk mengaspirasikan kehendak mereka.

¹⁶Umaruddin Masdar, dkk., *Mengasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik*, (Yogyakarta: LKIS dan The Asia Foundation, 1999). hlm. 177.

¹⁷Andrew Reynolds, "Merancang Sistem Pemilihan Umum" dalam Juan J. Linz, dkk., *Menjauhi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 102.

¹⁸Pratikno. "Proses, Tahapan, dan Distorsi Politik Dalam Pemilu 2004" dalam M. Faried Cahyono dan Lambang Trijono, (Eds). *Pemilu 2004: Transisi Demokrasi dan Kekerasan*. (Yogyakarta: CSPA Books, 2004) hlm. 75.

Dalam kehidupan berdemokrasi, pemilu adalah suatu proses yang substansial dalam penyegaran suatu pemerintahan. Dikatakan suatu penyegaran karena pemilu yang dilakukan secara berkala merupakan suatu sarana untuk meregenerasi kepemimpinan sehingga dapat mencegah munculnya kepemimpinan yang otoriter. Melalui pemilu rakyat menilai kinerja pejabat yang telah mereka pilih sebelumnya dan menghukumnya dengan cara tidak memilihnya pada pemilu berikutnya jika kinerja selama menjadi pejabat dinilai buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan legislatif maupun yang menduduki jabatan eksekutif diseleksi dan diawasi sendiri oleh rakyat.

Wakil rakyat yang dihasilkan dari pemilu diharapkan mampu untuk merepresentasikan suara rakyat. Selain untuk menghasilkan pemerintahan yang representatif dan bertanggung jawab, pemilu juga digunakan sebagai parameter penting dari proses transisi menuju konsolidasi demokrasi seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian, pemilu yang dilaksanakan haruslah merupakan cerminan dari pelaksanaan demokrasi dengan baik sehingga dapat dikatakan "*democracy as the only game in town*".¹⁹

Sedangkan jika kita tinjau makna pemilu dalam konteks negara hukum adalah bahwa Indonesia yang merupakan negara hukum (*rechstaat*) dengan landasan Pancasila dan UUD 1945 bermakna bahwa segala aktivitas dalam kehidupan bernegara haruslah bisa dipertanggungjawabkan di hadapan hukum. Hal ini berarti bahwa pemilu yang merupakan jalur resmi untuk menyeleksi pada calon pejabat, baik eksekutif maupun legislatif, berfungsi sebagai wadah bagi masyarakat untuk menentukan pendapatnya. Selain itu pemerintah wajib untuk menjamin kebebasan setiap warga negara dalam menyampaikan pendapat dan aspirasinya sepanjang masih berada dalam koridor hukum yang telah ditentukan.²⁰

¹⁹Jika diterjemahkan secara bebas, menjadikan demokrasi *the only game in town* (idiom) adalah menjadikan demokrasi sebagai 'nilai inti' atau 'nilai dasar' dalam budaya kita. Lihat Purwo Santoso, "Menolak Stagnasi Demokratisasi: Otonomi Daerah sebagai Aktualisasi." Academia.edu, diakses dari http://www.academia.edu/967591/Desentralisasi_sebagai_aktualisasi_demokrasi, pada tanggal 27 April 2013.

²⁰Hal ini didasarkan atas UUD 1945 Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", ayat 3 "Negara Indonesia adalah negara hukum", dan Pasal 28 yang menyatakan "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan

B. Fungsi dan Tujuan Pemilihan Umum

Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum menurut Rose dan Mossawir antara lain: (1) menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung; (2) sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah; (3) barometer dukungan rakyat terhadap penguasa; (4) sarana rekrutmen politik; (5) alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.²¹

1. Menentukan Pemerintahan secara Langsung Maupun Tak Langsung

Sejarah telah membuktikan bahwa kekuasaan selain memiliki daya tarik dan pesona yang sangat besar bagi setiap orang ternyata juga mempunyai daya rusak yang besar. Daya rusak kekuasaan telah lama diungkap dalam suatu adagium ilmu politik, *power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely*. Siapa pun tidak hanya akan mudah tergoda untuk merebut kekuasaan, tetapi juga untuk mempertahankan kekuasaan yang telah didapatnya. Begitu memesonanya daya tarik kekuasaan sehingga untuk mendapatkannya harus melalui perebutan atau kompetisi yang terkadang dapat menelan korban jiwa.

Daya rusak kekuasaan bersumber dari watak kekuasaan yang menggoda serta memesona. Oleh sebab itu, para pemegang dan pemburu kekuasaan selalu cenderung menghalalkan cara dalam mencapai tujuannya. Maka, kekuasaan harus dikontrol dengan kekuatan yang sama besarnya agar tidak menghancurkan pranata sosial dan politik.²²

Maka, dalam kehidupan politik modern yang demokratis, pemilu berfungsi sebagai suatu jalan dalam pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan regulasi, norma, dan etika sehingga penentuan pemerintahan yang akan berkuasa dapat dilakukan secara damai dan

tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, serta Pasal 28E ayat 3 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.”

²¹Rose, R. dan Mossawir, H. “Voting and Elections: A Functional Analysis, dalam Rowland B.F. Pasaribu, *Konsep-Konsep Politik*, (Bahan Kuliah, rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2013/02/bab-09-konsep-konsep-politik.pdf, diunduh pada tanggal 12 Mei 2013 pukul 11.45 WIB), hlm. 289.

²²J. Kristiadi, Mendayung di antara Dua Karang dalam Abun Sanda (Ed.) *Sofjan Wanandi Aktiwis Sejati*. (Jakarta: Gramedia, 2011) hlm. 309.

beradab. Pemilihan tersebut dapat dilakukan secara langsung (rakyat ikut memberikan suara) ataupun tidak langsung (pemilihan hanya dilakukan oleh wakil rakyat).

2. Sebagai Wahana Umpan Balik Antara Pemilih Suara dan Pemerintah

Pemilu yang digunakan sebagai ajang untuk memilih para pejabat publik dapat juga dimanfaatkan sebagai sarana umpan balik dari masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Ketika pemerintah yang sedang berkuasa dianggap tidak menunjukkan kinerja yang baik selama memerintah maka dalam ajang pemilu ini para pemilih akan menghukumnya dengan cara tidak memilih calon atau partai politik yang sedang berkuasa saat ini. Begitu juga sebaliknya, ketika selama menjalankan roda pemerintahan mereka menunjukkan kinerja yang bagus maka besar kemungkinan para pemilih akan memilih kembali calon atau partai yang sedang berkuasa agar dapat melanjutkan roda pemerintahan.

3. Barometer Dukungan Rakyat Terhadap Penguasa

Setelah proses penghitungan suara dan penetapan para peserta pemenang pemilu usai maka kita bisa mengukur seberapa besar dukungan rakyat terhadap mereka yang telah terpilih tersebut. Pengukuran tersebut dapat kita lakukan dengan melihat perolehan suara, apakah mereka menang secara mutlak atau menang dengan selisih suara yang tipis dengan calon lain. Semakin besar persentase perolehan suara dari suatu calon maka semakin tinggi tingkat dukungan rakyat kepada calon tersebut.

4. Sarana Rekrutmen Politik

Menurut Cholisin, rekrutmen politik adalah seleksi dan pengangkatan seseorang atau kelompok untuk melaksanakan sejumlah peran dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya²³ Rekrutmen politik memegang peranan yang sangat penting dalam sistem politik suatu negara. Dalam proses rekrutmen politik inilah akan ditentukan siapa-siapa saja yang akan menjalankan pemerintahan melalui lembaga-lembaga yang

²³Cholisin, dkk., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Yogyakarta: UNY Press, 2007), hlm. 113.

ada. Oleh karena itu, fungsi rekrutmen politik ini memegang peranan yang sangat penting dalam suatu sistem politik.

5. Alat untuk Mempertajam Kepekaan Pemerintah Terhadap Tuntutan Rakyat

Sebelum dilaksanakan pemilu, tentu para calon akan melakukan kampanye politiknya. Dalam masa kampanye tersebut para calon akan menyampaikan visi, misi serta program yang akan dilaksanakan jika terpilih. Selain itu, pada masa ini rakyat juga menyampaikan tuntutan-tuntutannya sekaligus koreksi terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Pada saat ini dilakukanlah “evaluasi” besar-besaran terhadap kinerja pemerintah selama ini.

Selanjutnya, **Ramlan Surbakti** menyebutkan bahwa terdapat tiga tujuan dilaksanakannya pemilu. Ketiga tujuan tersebut antara lain:²⁴

Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*) dalam demokrasi. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Untuk menentukan alternatif kebijakan yang harus ditempuh oleh pemerintah biasanya yang menyangkut hal yang prinsipil beberapa negara menyelenggarakan pemilihan umum sebagai mekanisme penyeleksian kebijakan umum. Biasanya rakyat yang memilih diminta untuk menyatakan “setuju” atau “tidak setuju” terhadap kebijakan yang ditawarkan pemerintah. Pemilihan umum menentukan kebijakan umum yang fundamental ini disebut referendum.

Kedua, pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan atas anggapan di dalam masyarakat terdapat berbagai

²⁴Ramlan Surbakti dalam Muhammad Aziz Hakim, *Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi*. (Jakarta: Tesis. UI. 2012), hlm. 15.

kepentingan yang tidak hanya berbeda, tetapi juga kadang-kadang malahan saling bertentangan, dan dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan, melainkan melalui proses musyawarah (*deliberation*).

Ketiga, pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang ketiga ini tidak hanya berlaku di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara yang menganut demokrasi liberal (negara-negara industri maju) kendati sifatnya berbeda.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana yang dikutip Khairul Fahmi, tujuan penyelenggaraan pemilu ada 4 (empat), yaitu:

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.²⁵

C. Sistem Pemilihan Umum

Dalam rangka mewujudkan pemilihan umum yang demokratis, diperlukan sebuah sistem yang mendukung ke arah tersebut. Menurut **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.²⁶ Dengan kata lain, kita dapat juga mengartikan bahwa sistem adalah bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung kepada yang lain dan saling mengadakan interaksi. Ciri sebuah sistem adalah *pertama*, bahwa setiap perubahan dalam satu bagian dari sistem itu memengaruhi seluruh sistem. *Kedua*, bahwa sistem itu bekerja dalam suatu lingkungan yang lebih luas dan bahwa ada perbatasan antara sistem dengan lingkungannya. Juga

²⁵Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 276.

²⁶Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 1076.

perlu diperhatikan bahwa sistem mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan itu.²⁷

Lawrence M. Friedman ketika mengupas mengenai *legal system* menyebutkan bahwa sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat **mekanis, organis, atau sosial**. Friedman mencontohkan bahwa tubuh manusia, sebuah mesin *pinball*, dan gereja Katolik Roma, semuanya adalah sistem.²⁸ Oleh sebab itu, sistem pemilihan umum tidak hanya dimaknai dengan suatu teknis penghitungan suara terhadap pilihan rakyat dalam rangka menentukan pemimpinnya.²⁹ Sistem sebagaimana pengertian sederhana mengenai mekanisme teknis penghitungan suara hanyalah salah satu komponen dari sebuah sistem pemilihan umum. Dengan demikian, kita dapat mengartikan bahwa sistem pemilihan umum adalah suatu bentuk ketergantungan dan interaksi antara semua bagian-bagian atau komponen-komponen dalam proses pemilihan umum.

Sedangkan jika dilihat dari **unsur-unsur** yang diperlukan dalam pemilihan umum, yakni: **Kesatu**, adalah objek pemilu, yaitu warga negara yang memilih pemimpinnya. **Kedua**, adalah sistem kepartaian atau pola dukungan yang menjadi perantara antara pemilik suara dan elite atau para pejabat publik. **Ketiga**, adalah sistem pemilihan (*electoral system*) yang menerjemahkan suara-suara menjadi kursi jabatan di parlemen ataupun pemerintahan (Lipset dan Rokkan, 1967).

Seiring dengan semakin diterimanya demokrasi oleh banyak negara di dunia, maka pemilu yang dianggap sebagai cara yang paling demokratis dalam menyeleksi pejabat publik juga semakin banyak diadopsi oleh banyak negara di dunia tersebut. Walaupun pemilu merupakan sistem pemilihan yang berasal dari barat, namun saat ini banyak negara di dunia yang telah menerima pemilu sebagai mekanisme pemilihan yang terbaik.

²⁷Menurut Miriam Budiarmo konsep sistem meminjam dari istilah ilmu biologi. Lihat Miriam Budiarmo, *Op. Cit.*, hlm. 47.

²⁸Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* terj. M. Khozim, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 6.

²⁹Pada umumnya kata sistem pemilihan umum sontak akan mendorong pada pengertian mengenai sistem distrik, sistem proporsional dan sebagainya sebagaimana tertulis dalam banyak buku mengenai politik dan pemilihan umum. Lihat misalnya Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar..... Op. Cit.*

Pada tahun 1975 hanya 33 negara di dunia yang tidak menyelenggarakan pemilu untuk memilih para pemimpinnya. Namun, bagi kebanyakan negara yang menyelenggarakan pemilu tersebut, pertanyaan yang kemudian muncul adalah, pemilu yang seperti apa yang seharusnya dilaksanakan?³⁰

Setiap negara memiliki sistem pemilu yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi politik dan sosial masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain sebagainya. Sebab itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan sengit dan tidak pernah selesai di kalangan partai politik karena sistem pemilu senantiasa menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi dalam suatu negara.

Namun, apa pun dasar pertimbangan dan kondisi dalam memutuskan suatu sistem pemilu, **Donald L. Horowitz** mengatakan bahwa sistem pemilu yang baik haruslah memerhatikan hal-hal yang ditetapkan sebagai berikut:³¹

1. Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara
2. Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih)
3. Memungkinkan pemerintah dapat bertahan
4. Menghasilkan pemenang mayoritas
5. Membuat koalisi antaretnis dan antaragama
6. Minoritas dapat duduk di jabatan publik

Berdasarkan keenam hal yang disampaikan oleh Horowitz tersebut maka dapat kita pahami bahwa aspek yang ditekankan adalah pada aspek hasil dari suatu pemilu apa pun sistem yang dipakai oleh suatu negara. Hal yang menarik dari apa yang disampaikan oleh Horowitz adalah, sistem pemilu yang baik adalah sistem pemilu yang mampu membuat koalisi antaretnis dan antaragama serta minoritas dapat duduk di jabatan publik.

³⁰Dennis Kavanagh, "Pemilihan Umum", dalam Adam Kupper dan Jessica Kupper, *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*, Edisi Kedua, Diterjemahkan Oleh Haris Munandar dkk., (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 284-285.

³¹Donald L. Horowitz, *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, Duke University, Durham, North California, January 2003.

Ini merupakan hal yang sangat penting dan sering kali menjadi persoalan di negara yang multietnis atau multiagama. Di negara yang majemuk terkadang kelompok minoritas agak terabaikan dan konflik antaretnis/ antaragama sering muncul. Melalui sistem pemilu yang dilaksanakan dengan baik, konflik yang berpotensi muncul di tingkat akar rumput bisa diatasi oleh para wakilnya yang berada di parlemen.

Pertimbangan lain dalam memilih sistem pemilihan umum juga diajukan **Andrew Reynold**, dkk. Menurut mereka, hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilihan umum adalah:³²

1. **Perhatian pada Representasi.** Representasi (keterwakilan) yang harus diperhatikan adalah kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka.
2. **Membuat Pemilu Mudah Digunakan dan Bermakna.** Pemilu adalah proses yang “mahal” baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antarpending), dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disabel (buta warna, tunanetra, tunadaksa).
3. **Memungkinkan Perdamaian.** Masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaian melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu.
4. **Memfasilitasi Pemerintahan yang Efektif dan Stabil.** Sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan.
5. **Pemerintah yang Terpilih Akuntabel.** Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel.
6. **Pemilih Mampu Mengawasi Wakil Terpilih.** Sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya.

³²Andrew Reynolds, dkk., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005) hlm. 9-14.

7. **Mendorong Partai Politik Bekerja Lebih Baik.** Sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memerhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya.
8. **Mempromosikan Oposisi Legislatif.** Sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah.
9. **Mampu Membuat Proses Pemilu Berkesinambungan.** Sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin.
10. **Memerhatikan Standar Internasional.** Standar internasional ini misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi.

Berbagai macam pertimbangan tersebut, baik seperti yang disampaikan oleh Donald L. Horowitz maupun Andrew Reynolds, dkk. hanya bisa diterapkan pada negara yang demokratis. Artinya, pertimbangan penggunaan sistem pemilu dapat dilaksanakan kalau suara warga negara dapat terwakili di parlemen. Di negara dengan sistem politik yang otoriter ataupun komunis pertimbangan-pertimbangan di atas bukanlah suatu prioritas atau bahkan pemilu itu sendiri tidak dilaksanakan.

Akan tetapi, untuk sampai di situ, pemilu menjadi sebuah proses politik yang kompleks, karena membutuhkan waktu, tenaga, dan dana yang cukup banyak. Terlaksananya pemilu dengan baik menuntut sistem yang cocok dengan kondisi masing-masing negara. Namun, sebaik apa pun sistem yang dirancang harus diimbangi dengan regulasi dan penegakan hukum agar hasil pemilu tidak mudah dimanipulasi.

Di dalam ilmu Politik, dikenal banyak sekali variasi bentuk sistem pemilu yang telah dipraktikkan oleh banyak negara. Menurut **Miriam Budiarto** secara umum bentuk sistem pemilu tersebut dapat dikelompokkan berdasarkan dua prinsip pokok saja, yaitu:

1. **Single-member constituency** (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut Sistem Distrik).

2. *Multimember constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan *Propotional Represantion* atau Sistem Perwakilan Berimbang).³³

Namun, dalam perkembangannya, selain dua bentuk sistem pemilihan tersebut juga dipraktikkan sistem lain, yaitu Sistem Campuran dan Sistem Di Luar Ketiga Sistem Mainstream.³⁴ Jadi, dengan demikian, terdapat 4 (empat) kelompok sistem pemilu yang digunakan oleh negara-negara demokratis di dunia. Keempat kelompok sistem pemilu tersebut di dalam pelaksanaannya memiliki beberapa varian masing-masing. Berikut ini akan dijelaskan varian dari masing-masing kelompok tersebut beserta kelebihan dan kekurangannya.

1. Sistem Distrik

Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis.³⁵ Dalam sistem distrik, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan).³⁶ Banyaknya daerah pemilihan tergantung kepada jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Setiap daerah tersebut diwakili oleh satu orang perwakilan. Dengan demikian, seorang calon yang berhasil mendapatkan suara lebih banyak daripada calon yang lain langsung dianggap sebagai pemenang pada distrik tersebut sekalipun dia tidak mendapatkan suara mayoritas. Ini artinya, suara yang didapatkan oleh calon lain menjadi hilang dan tidak diperhitungkan lagi walaupun selisih perolehan suara antarcalon yang menang dengan yang kalah sangat tipis.

a. Varian Sistem Distrik

Sistem Distrik mempunyai 5 (lima) varian, antara lain:

³³Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 177.

³⁴Khairul Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 56.

³⁵Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 177.

³⁶Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, (Malang: Nusa Media, 2007), hlm. 76.

1) *First Past the Post (FPTP)*³⁷

Sistem ini disebut juga dengan mayoritas relatif (*relative majority*) atau mayoritas sederhana (*simply majority*). Sebab, satu distrik menjadi bagian dari suatu daerah pemilihan. Satu distrik hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal.³⁸ Dalam sistem ini, seorang kontestan menjadi pemenang walaupun ia tidak mendapatkan suara mayoritas absolut/mutlak. Jadi, hanya dengan memperoleh suara sedikit lebih banyak saja dari kontestan lain, maka ia sudah bisa ditetapkan sebagai pemenang di distriknya. Sistem ini ditujukan untuk menciptakan suatu “mayoritas buatan”, yaitu untuk membesarkan jumlah kursi bagi partai yang memimpin agar dapat menghasilkan mayoritas parlemen yang berjalan efektif bagi pemerintahan.³⁹

Ballot paper	
Party A	<input type="checkbox"/>
Party B	<input checked="" type="checkbox"/>
Party C	<input type="checkbox"/>
Party D	<input type="checkbox"/>
Party E	<input type="checkbox"/>

Secara teknis operasional, pada setiap distrik, masing-masing peserta pemilu akan mengajukan calon tunggal. Lalu para pemilih akan memilih satu dari nama-nama kandidat yang diajukan. Pemenangnya adalah kandidat yang mendapatkan suara terbanyak, sekalipun kurang dari 50%+1 suara.⁴⁰

Misalnya, pada suatu distrik terdapat lima partai peserta pemilu. Setiap partai tersebut mengajukan satu orang untuk distrik tersebut.

Dalam pemilihan, akan dipilih satu dari lima calon tersebut. Siapa pun yang terpilih, maka dialah yang akan mewakili distriknya di lembaga perwakilan.

³⁷Terminologi *first past the post* merupakan istilah yang digunakan dalam balap kuda karena pemenang balap kuda ditentukan oleh siapa yang lebih dahulu mencapai garis atau titik tertentu dan lain daripada itu dinyatakan kalah.

³⁸Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 462.

³⁹Pippa Noris, *Memilih Sistem Pemilihan: Sistem Proporsional, Mayoritas dan Campuran* dalam Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum...Op. Cit.*, hlm. 57.

⁴⁰Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2009), hlm. 27.

Sistem ini digunakan untuk pemilihan majelis rendah di 43 negara termasuk Kerajaan Inggris, India, Amerika Serikat, Kanada, dan banyak negara persemakmuran.⁴¹

Keuntungan dari sistem FPTP ini antara lain: dapat mengonsolidasikan dan membatasi jumlah partai, memiliki kecenderungan untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat, dapat membuat partai bertanggung jawab atas tindakan mereka, mendorong adanya posisi yang bertanggung jawab, sederhana untuk dimengerti dan dilaksanakan.⁴²

Sedangkan, **kelemahan** dari sistem FPTP ini antara lain: kursi yang dimenangkan tidak proporsional, proses *the winner takes all* mengakibatkan banyak suara yang hilang, tidak memberikan insentif untuk kandidat-kandidat dari partai minoritas, tidak sensitif terhadap perubahan opini publik, dan dapat dipengaruhi manipulasi dari batas-batas daerah pemilihan.⁴³

2) **Block Vote (BV)**

Sistem ini merupakan penerapan FPTP pada atas banyak tingkat (*multi-member district*).⁴⁴ Pemilih memiliki suara sebanyak jumlah kursi yang harus diisi di daerah (distrik) mereka, dan biasanya bebas untuk memilih calon perseorangan terlepas dari afiliasi partai.⁴⁵

Kelebihan sistem ini adalah, memberikan keleluasaan bagi pemilih untuk menentukan pilihannya. Sistem ini juga menguntungkan partai-partai yang punya basis koherensi anggota dan organisasi yang kuat.⁴⁶

Kekurangannya adalah, hasil dari sistem ini sulit untuk diprediksi dan kadangkala menghasilkan hasil yang tidak diinginkan dalam sebuah pemilu. Misalnya, ketika pemilih memberikan semua suara kepada semua

⁴¹Pippa Noris dalam Khairul Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 58.

⁴²*Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilu yang diusulkan dalam Rancangan Amendemen Terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1999 Tentang Pemilu*, <http://www.cetro.or.id/mpr/sistempemilu.pdf>, diakses tanggal 29 Mei 2013.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Joko J. Prihatmoko, *Op. Cit.*, hlm. 60.

⁴⁵Ace Project, *Block Vote*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01b/default>, diakses pada tanggal 16 Mei 2013.

⁴⁶*Ibid.*

calon dari satu partai yang sama, maka akan terjadi disproportionalitas suara yang menyebabkan kepentingan partai lain menjadi terabaikan. Contohnya, di Mauritius pada tahun 1982 dan 1995, partai oposisi sebelum pemilu memenangkan setiap kursi di legislatif dengan hanya masing-masing 64% dan 65% suara. Istilah “*the best loser*” mungkin cocok bagi kemenangan seperti ini. Bagi negara yang menganut sistem parlementer yang berdasarkan konsep oposisi, hal ini tentu akan menyebabkan ketidakefektifan dalam pemerintahan.⁴⁷

Selain itu, oleh sebab setiap partai boleh mencalonkan lebih dari 1 (satu) calon, maka terdapat kompetisi internal partai dari masing-masing calon untuk memperoleh dukungan pemilih.

3) *Party Block Vote (PBV)*

Sistem ini hampir sama dengan sistem sebelumnya, yaitu tidak mewajibkan peserta pemilihan mendapatkan suara mayoritas untuk menjadi pemenang dalam pemilu. Hal yang membedakan keduanya adalah bahwa pada sistem PBV, pemilih memilih partai, bukan kandidat.⁴⁸ Dalam sistem ini pemilih hanya mempunyai satu suara dan partai yang mendapatkan suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang di distrik yang bersangkutan. Para kandidat yang tercantum pada surat suara secara otomatis terpilih juga. Pada tahun 2004, PBV digunakan sebagai satu-satunya sistem atau komponen utama dari sistem di empat negara, yaitu Kamerun, Chad, Djibouti, dan Singapura.⁴⁹

PBV adalah mudah digunakan, mendorong pihak yang kuat dan memungkinkan partai untuk memasang daftar calon campuran dalam rangka memfasilitasi representasi minoritas. Hal ini dapat digunakan untuk membantu memastikan terlaksananya keterwakilan etnis secara seimbang.

Namun, PBV juga memiliki kelemahan yaitu berpotensi untuk menghasilkan hasil yang sangat tidak proporsional, di mana salah satu partai menang hampir semua kursi dengan mayoritas sederhana dari suara.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Sigit Pemungkas, *Op. Cit.*, hlm. 28.

⁴⁹Ace Project, *Party Block Vote, Op. Cit.*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01c>, diakses pada tanggal 16 Mei 2013.

Pada tahun 1997 pemilu Djibouti, Partai *Union for The Presidential Majority* (UMP) memenangkan setiap kursi, meninggalkan dua partai oposisi tanpa perwakilan di legislatif.⁵⁰

4) *Alternative Vote (AV)*

Sistem ini dirancang untuk memilih satu orang wakil tunggal dalam suatu distrik. Dalam sistem ini, Sigit Pamungkas mengatakan bahwa pemilih memiliki preferensi untuk meranking sejumlah kandidat yang mereka sukai.⁵¹ Berbeda dengan sistem sebelumnya, dalam sistem ini untuk memenangkan pemilihan kandidat harus mendapatkan mayoritas suara absolut. Jika setelah preferensi pertama dihitung tidak ada seorang pun

Ballot paper	
Party A	<input type="text" value="3"/>
Party B	<input type="text" value="1"/>
Party C	<input type="text" value="2"/>
Party D	<input type="text"/>
Party E	<input type="text"/>

yang memperoleh lebih dari 50%, maka calon yang berada pada urutan paling bawah dengan jumlah suara paling rendah akan dihapus, dan suara mereka akan dibagikan kembali kepada calon-calon lainnya.⁵²

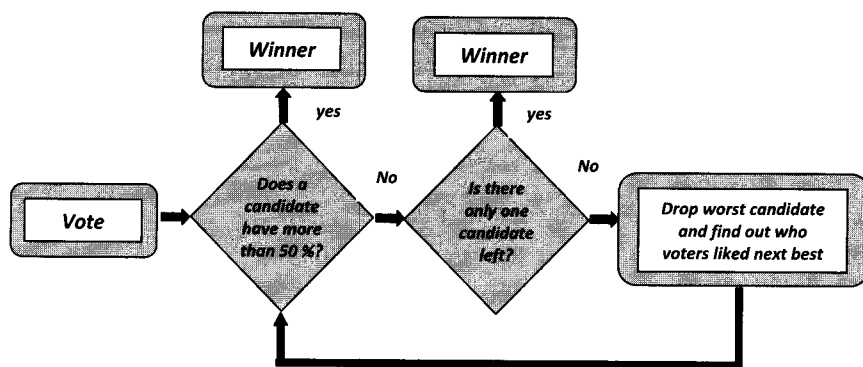
Misalnya pada suatu distrik terdapat lima peserta pemilu. Setiap peserta pemilu mengajukan satu orang calon. Oleh karena itu, terdapat lima calon yang akan memperebutkan satu kursi. Ketika pemilihan, pemilih diminta untuk memilih tiga orang calon dengan memberikan tanda 1, 2, dan 3 berdasarkan urutan preferensi. Calon yang terpilih adalah yang memperoleh suara minimal 50% + 1. Jika setelah dihitung tidak ada calon yang preferensi pertamanya memenuhi syarat perolehan suara minimal, maka calon dengan suara paling sedikit dihilangkan dan kertas suaranya dibuka untuk melihat preferensi keduanya untuk kemudian didistribusikan lagi suara pilihan kedua tersebut kepada setiap kandidat yang tersisa. Ini berlanjut sampai satu calon memiliki 50% atau lebih suara. Beberapa negara yang mempraktikkan sistem ini adalah Australia, Papua Nugini, dan Fiji.

Lebih jelasnya, Sistem AV ini akan dijelaskan melalui alur *flowchart* berikut ini:

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 28-29.

⁵²Pippa Noris, *Op. Cit.*, hlm. 60.



Bagan 2.1 Penjelasan Sistem *Alternative Vote*⁵³

Kelebihan dari sistem ini antara lain:⁵⁴

- a) Mempererat hubungan pemilih dengan para wakil mereka, seperti halnya dalam sistem-sistem lain yang berdasar kepada distrik.
- b) Memungkinkan pemilih untuk mendapatkan lebih dari satu kesempatan untuk menentukan siapa yang akan menjadi wakil mereka, meskipun argumentasi ini menjadi kurang kuat apabila varian *ticket voting* diterapkan.
- c) Memperkuat legitimasi para calon terpilih karena mensyaratkan perolehan suara mayoritas absolut ($50\%+1$). Hal ini untuk mencegah kelemahan yang dapat ditimbulkan oleh sistem FPTP yaitu memungkinkan calon terpilih dengan perolehan suara kurang dari $50\%+1$.
- d) Mendorong adanya kerja sama antarpartisai politik dan mengurangi efek-efek ekstrimisme.
- e) Memungkinkan partai-partai kecil terfokus untuk berkoordinasi tanpa harus beraliansi secara formal.
- f) Lebih mudah untuk dilaksanakan dibandingkan dengan sistem *majority* yang lain seperti sistem dua putaran.

⁵³The Alternative Vote Explanation, You Tube, <http://www.youtube.com/watch?v=3Y3jE3B8HsE>, dilihat pada tanggal 28 Mei 2013.

⁵⁴Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilihan Umum...*Op. Cit.*

Kekurangan sistem *Alternative Vote*:⁵⁵

- a) Hasilnya tidak proporsional, sering kali memberi peluang bagi terbentuknya suatu pemerintahan yang dikuasai suatu partai dengan proposisi suara yang lebih kecil dalam total jumlah suara.
- b) Sistem *Alternative Vote* ini sering kali memberikan kemenangan kepada kandidat yang tidak memperoleh suara preferensi teratas pertama dan justru kandidat yang memperoleh suara preferensi teratas kedua dan ketiga sering menjadi pemenang.
- c) Membutuhkan tingkat melek huruf dan numerasi yang tinggi di antara populasi pemilih. Apabila tidak terpenuhi dapat menimbulkan banyak suara yang tidak sah sehingga akhirnya legitimasi pemilu dipertanyakan.
- d) Membutuhkan program pendidikan pemilih yang lebih rumit dan intensif.
- e) Kertas suara untuk distrik pemilihan harus dikumpulkan di suatu lokasi untuk penghitungan suara dan penentuan hasil sesuai sistem ini. Hal ini menimbulkan implikasi pada aspek keamanan, transportasi, dan logistik.
- f) Kerumitan penghitungan suara mungkin melebihi kapasitas pelatihan dan penerapan administrator pemilu, dan tidak sepenuhnya dapat dipahami partai dan para pengamat. Bahkan dalam situasi yang ideal pun, akan membutuhkan waktu lama untuk menentukan pemenang. Ini bukanlah sistem yang mudah dan sederhana.
- g) Membuka peluang bagi adanya kesepakatan-kesepakatan bawah tangan dan praktik politik uang untuk menunjang upaya partai politik untuk memengaruhi preferensi pemilih.
- h) Dapat dipengaruhi oleh manipulasi batas-batas daerah pemilihan.

5) *Two Round System* (TRS)

Two Round System (Sistem Dua Putaran) ini disebut juga dengan *Majority Run-off* atau *Double Ballot*. Sistem ini membuka peluang untuk dilakukannya pemilu putaran kedua. Putaran kedua ini dilaksanakan apabila

⁵⁵*Ibid.*

Round 1

Joe Smith

John Citizen

Jane Doe

Fred Rubble

Mary Hill

Round 2

Jane Doe

Mary Hill

pada putaran pertama tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolut (minimal 50% + 1).

Sebagaimana FPTP, sistem ini juga digunakan untuk memilih satu calon pada setiap distrik.

Perbedaannya, dalam sistem FPTP calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara lebih banyak dari calon yang lain walaupun tidak mendapatkan suara mayoritas absolut. Sedangkan pada sistem TRS, calon yang memperoleh suara terbanyak tidak bisa ditetapkan sebagai pemenang apabila perolehan suaranya tidak mencapai suara mayoritas absolut. Apabila dalam pemilu putaran pertama belum ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolut, maka diadakan pemilu putaran kedua yang pesertanya diambil dari dua konstestan yang memperoleh suara terbanyak pada pemilu putaran kedua.⁵⁶ Sistem ini dipakai pada pemilihan presiden, lembaga legislatif, dan Canton (wakil daerah) di Prancis, dan juga untuk memilih presiden Indonesia, Afghanistan, Argentina, Austria, Brazil, Bulgaria, Chili, Kolombia, Costa Rica, Kroasia, Cyprus, Republik Dominika, Ekuador, Mesir, Finlandia, Ghana, Guatemala, India, Liberia, Peru, Polandia, Portugal, Romania, Senegal, Serbia, Slovakia, Slovenia, Timor-Leste, Ukraina, Uruguay, Zimbabwe. Dalam sejarahnya, sistem ini juga pernah diterapkan di Kerajaan Jerman antara tahun 1871-1918, dan di Selandia Baru pada pemilihan tahun 1908 dan 1911.

Hanya saja, Prancis punya ciri tersendiri dalam penggunaan sistem ini. Dalam sistem pemilihan Prancis, untuk setiap calon yang memperoleh suara lebih dari 12,5% dari pemilih terdaftar dapat maju pada putaran kedua. Lalu siapa saja yang mendapatkan suara terbanyak pada putaran kedua, dialah yang ditetapkan sebagai calon terpilih.⁵⁷

⁵⁶Sigit Pamungkas. *Op. Cit.*, hlm. 30.

⁵⁷*Ibid.*

Keuntungan dari TRS antara lain:

- a) Sedikit lebih representatif daripada sistem FPTP dan dapat menguntungkan partai-partai kecil.⁵⁸
- b) TRS memungkinkan pemilih untuk memiliki kesempatan kedua untuk memilih kandidat yang mereka pilih, atau bahkan untuk mengubah pikiran mereka antara putaran pertama dan kedua. Dengan demikian, sistem ini memiliki kesamaan dengan sistem preferensial seperti *Alternative Vote*, di mana pemilih tidak hanya mengusung satu orang calon.⁵⁹
- c) TRS dapat mendorong beragam kepentingan untuk menyatu di belakang kandidat yang berhasil lolos dari putaran pertama sehingga mendorong tawar-menawar antara partai dan kandidat. Hal ini juga memungkinkan para pihak dan para pemilih untuk bereaksi terhadap perubahan dalam lanskap politik yang terjadi antara putaran pertama dan putaran kedua pemungutan suara.⁶⁰
- d) Mengurangi penggunaan *tactical vote*⁶¹ pada putaran pertama. Hal ini karena biasanya pemilih menggunakan “hati” pada putaran pertama, sedangkan pada putaran kedua mereka menggunakan “kepala”.⁶²
- e) TRS mungkin akan lebih cocok untuk negara-negara di mana buta huruf tersebar luas dibandingkan dengan sistem yang menggunakan preferensial penomoran seperti *Alternative Vote* atau *Transferable Vote Tunggal*.⁶³
- f) Sistem ini sederhana untuk dipahami oleh pemilih dan mudah dalam penghitungannya.⁶⁴

⁵⁸Electoral Reform Society. *Two-Round System*. <http://www.electoral-reform.org.uk/?PageID=486>, diunduh pada tanggal 30 Mei 2013.

⁵⁹Ace Project, *Op. Cit.*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01e/esd01e0>, diunduh pada tanggal 30 Mei 2013.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹Praktik melempar suara seseorang bukan untuk partai pilihan orang tersebut, tetapi untuk pesaing terkuat kedua untuk mengalahkan calon yang paling mungkin untuk menang. Praktik ini dilakukan ketika calon yang dipilih diprediksi tidak akan menang sedangkan calon lain yang paling tidak disukai mempunyai peluang besar untuk menang. Agar hal itu tidak terjadi, maka dipilihlah pesaing terkuat kedua.

⁶²Electoral Reform Society. *Op. Cit.*

⁶³Ace Project, *Op. Cit.*

⁶⁴*Ibid.*

Adapun kelemahannya adalah:

- a) Mempunyai kelemahan yang hampir sama dengan sistem FPTP dan keunggulannya tak sebanyak sistem AV.⁶⁵
- b) Proses pemilihannya memakan waktu yang lama.⁶⁶
- c) TRS membuat kegiatan administrasi pemilu harus bekerja ekstra karena harus mempersiapkan pemilihan kedua setelah dilaksanakannya pemilihan pertama sehingga secara signifikan meningkatkan biaya proses pemilu secara keseluruhan. TRS juga memberikan beban tambahan kepada pemilih dalam hal waktu dan tenaga karena pemilih harus ke TPS lagi untuk melaksanakan pemilihan putaran kedua. Kadang-kadang ada penurunan tajam dalam hal jumlah pemilih antara putaran pertama dan kedua.⁶⁷
- d) Salah satu masalah yang paling serius dengan TRS adalah implikasinya bagi masyarakat yang terpecah-belah.

Di Republik Kongo pada tahun 1993, prospek tanah longsor pemerintah dalam putaran kedua pemilihan TRS diminta oposisi untuk memboikot putaran kedua dan mengangkat senjata. Dalam kedua kasus, sinyal jelas bahwa satu sisi mungkin akan kalah dalam pemilihan adalah pemicu kekerasan. Di Aljazair pada tahun 1992, kandidat dari *Islamic Salvation Front (Front Islamique du Salut, FIS)* memimpin di babak pertama, dan militer campur tangan untuk membatalkan putaran kedua.⁶⁸

b. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik secara Umum

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kelima varian dari sistem distrik tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Namun, dari sekian banyak kelebihan dan kekurangan dari masing-masing varian tersebut kita dapat membuat suatu kesimpulan umum tentang kelebihan dan kelemahan dari sistem distrik ini. Kelebihan dan kelemahan dari sistem distrik ini akan ditinjau berdasarkan lima variabel, antara lain: tingkat proporsionalitas perwakilan, sistem kepartaian, lembaga

⁶⁵Electoral Reform Society. *Op. Cit.*

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷Ace Project, *Op. Cit.*

⁶⁸*Ibid.*

perwakilan, hubungan wakil terpilih dan konstituen, penyelenggaraan. Adapun kelebihan dan kekurangan dari sistem distrik secara umum antara lain:

Kelebihan Sistem Distrik:

- 1) Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan
Aspek ini bukanlah kelebihan dari sistem distrik, karena persoalan utama dari sistem distrik adalah pada disproportionalitas suara pemilih dengan perolehan kursi di lembaga perwakilan.
- 2) Sistem Kepartaian
 - a) Sistem distrik mendorong untuk terciptanya sistem dua partai, karena dapat meminimalisir munculnya partai baru dan cenderung untuk menghapus partai yang paling lemah.
 - b) Sistem distrik mendorong untuk terciptanya integrasi partai politik, karena kursi yang diperebutkan dalam distrik hanya ada satu.
 - c) Adanya *distortion effect* menguntungkan partai besar karena dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain sehingga memperoleh kedudukan mayoritas.
3. Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan
 - a) Mudahnya bagi partai untuk mencapai kedudukan mayoritas pada parlemen, karena partai tidak harus mengadakan koalisi dengan partai lain.
 - b) Dengan sedikitnya jumlah partai yang berkuasa akan menciptakan stabilitas pemerintahan.
 - c) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen.
 - d) Eratnya hubungan antara wakil terpilih dan konstituen karena kecilnya wilayah distrik sehingga wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya.
 - e) Tingginya tingkat akuntabilitas anggota legislatif karena adanya hubungan yang kuat antara wakil terpilih dengan masyarakat di distriknya.

4) Teknis Penyelenggaraan

Sistem distrik sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

Kelemahan Sistem Distrik:

1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan

- a) Sistem mengakibatkan terjadinya disproporsionalitas yang tinggi. Hal tersebut terjadi karena banyaknya suara yang hilang sehingga partai minoritas tidak mendapatkan kursi.
- b) Sistem ini kurang representatif karena calon yang kalah tidak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan kursi.
- c) Dalam masyarakat yang plural sistem distrik ini dirasa kurang efektif. Sistem distrik dirancang untuk dapat diterapkan pada suatu wilayah yang terpadu secara ideologis dan etnis, sedangkan pada masyarakat plural yang memiliki tingkat kemajemukan tinggi hal tersebut cenderung sulit untuk dilakukan.
- d) Disproporsionalitas juga menyebabkan kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dengan jumlah kursi yang diperoleh atas parlemen.

2) Sistem Kepartaian.

- a) Sistem ini memiliki risiko menyingkirkan partai dan kelompok minoritas.
- b) Sistem ini mendorong tumbuhnya partai politik berdasarkan etnis, suku, agama, atau wilayah sehingga memicu perpecahan dan konflik.

3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

Sistem ini mendorong wakil untuk lebih mementingkan kepentingan distriknya daripada kepentingan nasional.

4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen

Pada aspek ini tidak terdapat kelemahan dari sistem distrik.

5) Penyelenggaraan.

Tingginya peluang untuk memanipulasi batasan pemilu dengan memberikan kesempatan kepada partai politik untuk membagi distrik secara tidak adil.

2. Sistem Proporsional

Inti dari sistem ini adalah adanya suatu proporsi kursi yang dimenangkan oleh suatu partai dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya.⁶⁹ Sistem ini disebut proporsional karena perolehan suara sebanding dengan perolehan kursi sehingga dalam sistem ini tidak banyak suara yang terbuang. Sistem ini cocok diterapkan kepada negara yang majemuk atau heterogen.

a. Varian Sistem Proporsional

1) *Proportional Representation* (PR)

Sistem proporsional merupakan kebalikan dari sistem distrik. Berbeda dengan sistem distrik, dalam sistem ini jumlah wakil yang duduk di pemerintahan tidak bergantung kepada jumlah penduduk. Selain itu, jumlah daerah pemilihan tidak terlalu banyak seperti pada sistem distrik karena luasnya daerah pemilihannya (setara provinsi di Indonesia). Caleg yang akan maju menurut sistem proporsional ini pun tidak harus berasal dari daerah pemilihan asal, tetapi juga dapat berasal dari daerah lain.

Tujuan awal sistem PR adalah untuk menghasilkan lembaga perwakilan di mana proposisi kursi-kursi yang dimenangkan oleh tiap-tiap partai kurang lebih merefleksikan proporsi jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai.⁷⁰ Di dalam sistem ini partai politik diberi kewenangan untuk menetapkan daftar urutan nama-nama caleg mulai tingkat nasional sampai daerah.

Secara garis besar terdapat dua macam teknik yang digunakan dalam penghitungan suara, yaitu:⁷¹

- a) **Cara Kuota**, atau cara perhitungan berdasarkan suara sisa terbanyak (*largest remainders*). Bilangan Pembagi (BP) cara kuota tidak tetap, tergantung pada jumlah penduduk atau pemilih atau perolehan suara.

⁶⁹Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 30.

⁷⁰Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilihan Umum... *Op. Cit.*

⁷¹Muhammad Asfar, *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, (Surabaya: Pushadam, 2002).

- b) **Cara Divisor**, atau cara perhitungan berdasarkan rata-rata angka tertinggi (*highest average*). Bilangan Pembagi (BP) cara divisor tetap, tidak tergantung pada jumlah penduduk/pemilih/perolehan suara.

Andrew Reynolds mengatakan bahwa lebih dari dua puluh negara demokrasi yang “bebas” menggunakan varian dari representatif proporsional.⁷² Varian dari sistem PR ini adalah:

- a) PR Daftar Tertutup

Pada sistem ini, kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan oleh partai⁷³

- b) PR Daftar Terbuka

Pada sistem ini, pemilih memilih partai sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan oleh partai peserta pemilu.⁷⁴

- c) PR Daftar Bebas

Sedangkan pada sistem ini, partai dan tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara.⁷⁵

Sistem pemilu seperti ini banyak digunakan pada negara-negara berkembang, salah satunya adalah Indonesia. Indonesia yang memilih sistem PR Daftar Terbuka dikarenakan begitu majemuknya kondisi geografis serta demografis Indonesia mengakibatkan Indonesia tidak cocok kalau menggunakan sistem distrik. Adanya sistem pemilu *proportional representation* membawa angin segar bagi partai-partai kecil karena bisa mendapatkan kursi di parlemen tanpa harus menjadi mayoritas. Di lain pihak, sistem ini juga mencegah partai-partai besar untuk mendapatkan keuntungan kursi tambahan gratis di parlemen, *winner takes all* (pemenang mengambil semuanya) sebagaimana yang terjadi pada sistem distrik. Lebih lengkapnya, kelebihan dan kelemahan dari sistem ini akan dijelaskan sebagai berikut:

⁷²Andrew Reynolds. *Sistem Representasi Proporsional*, dalam Ratri Istanina, *Menumbuhkan Kegairahan Politik Lokal?*, Borneo: Jurnal Administrator No. 1 Volume 5. Lembaga Administrasi Negara. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III. Jakarta.

⁷³Tinjauan Singkat Tentang Sistem Pemilihan Umum... *Op. Cit.*

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵*Ibid.*

Beberapa Kelebihan Sistem RP:⁷⁶

- a) RP merupakan sistem yang inklusif, memungkinkan badan legislatif terdiri dari wakil rakyat yang berasal dari berbagai macam kekuatan politik, termasuk kelompok minoritas dalam masyarakat.
- b) Cukup akurat dalam menerjemahkan proporsi suara yang dimenangkan menjadi persentase wakil yang terpilih.
- c) Pada Sistem RP, hanya sedikit pemilih yang tidak terwakili suara mereka yang terbuang, oleh karena itu jumlah pemilih lebih besar. RP menghasilkan keragaman dalam sistem multipartai.
- d) RP menghasilkan keragaman dalam nominasi kandidat, dan membantu terpilihnya kandidat dari kelompok minoritas. Contohnya, proporsi anggota legislatif perempuan biasanya lebih tinggi di bawah sistem-sistem RP.
- e) RP cenderung menghalangi adanya dominasi regional partai-partai tertentu.
- f) Beberapa bukti empiris dari Eropa menunjukkan bahwa sistem ini menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif.
- g) Dalam varian sistem RP tertutup, pemilih dapat memahami dengan mudah dan secara relatif lebih mudah untuk dilaksanakan.
- h) RP menciptakan contoh yang sangat nyata mengenai *sharing* kekuasaan dan kerja sama.

Beberapa Kekurangan dari RP:⁷⁷

- a) Di bawah sistem RP, sering kali tidak ada hubungan yang kuat antara para pemilih dengan wakilnya.
- b) Terutama dalam RP Daftar Tertutup, para pemilih tidak memiliki pengaruh dalam menentukan wakil mereka. Hal ini dapat berakibat pada kurangnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya. Dengan demikian, kekuasaan para pimpinan partai politik dalam menentukan daftar calon legislatif sangat dominan.

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷*Ibid.*

- c) Dalam penggunaan sistem RP, sangat jarang bagi suatu partai untuk menjadi mayoritas dalam badan legislatif. Koalisi pemerintahan yang dihasilkan akan membutuhkan kompromi kebijakan, dan dapat memperlambat tindakan dan secara internal tidak sestabil pemerintahan yang berasal dari satu partai.
- d) RP membutuhkan sistem partai yang berfungsi dengan baik.
- e) Terutama dalam sistem RP Daftar Tertutup, kurang dapat mengakomodasi kandidat independen.
- f) RP menghasilkan banyak partai dan dapat menimbulkan fragmentasi sistem partai menjadi partai-partai yang hanya mengetengahkan satu wacana tertentu atau suatu 'kepribadian' tertentu.
- g) Memungkinkan bertahannya partai-partai ekstrimis.
- h) Pemerintahan terpilih di bawah RP akan menjadi kurang bertanggung jawab karena lebih sulit untuk menjatuhkan sebuah partai dari kekuasaan. Bahkan partai yang tidak populer dapat bertahan dalam koalisi pemerintahan setelah pemilu.
- i) Versi yang lebih rumit (RP Daftar Terbuka dan Daftar Bebas) mungkin lebih sulit untuk dimengerti dan dilaksanakan.

2) *Singel Transferable Vote (STV)*

STV adalah salah satu bentuk dari sistem PR di mana pemilih meranking kandidat secara preferensial. Sistem ini hampir sama dengan sistem AV pada sistem Distrik. Bedanya, jika pada sistem AV kandidat dapat dinyatakan sebagai pemenang jika mendapatkan suara mayoritas, tetapi pada sistem STV ini para kandidat dinyatakan sebagai pemenang jika telah memenuhi kuota yang telah ditentukan. Penentuan kuota dilakukan dengan cara menjumlahkan suara yang sah kemudian dibagi dengan jumlah kursi di daerah pemilihan tersebut. Negara yang menggunakan sistem ini adalah Irlandia, Malta, Inggris, India, Pakistan.

Adapun penjelasan dari sistem ini secara operasional adalah:

Setiap partai peserta pemilu mengajukan calon sebanyak yang mereka perkirakan akan menang pada setiap daerah pemilihan. Pemilih kemudian memilih calon yang dipilihnya dengan cara mengurutkannya sesuai tingkat

preferensinya. Kemudian total suara dihitung dan jumlahnya dibagi dengan jumlah kursi di daerah pemilihan tersebut agar dapat dihasilkan nilai kuota. Untuk terpilih, calon harus mendapatkan kuota minimal. Jika tidak ada calon yang mencapai kuota pada pilihan pertama maka calon yang memperoleh suara paling sedikit akan dihapuskan dari daftar dan suaranya akan dibagikan kembali sesuai dengan pilihan kedua. Demikian proses ini terus berlanjut sampai semua kursi dapat terisi.

b. Kelebihan Sistem Proporsional secara Umum

- 1) Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan
 - a) Sistem proporsional bersifat representatif karena setiap suara ikut diperhitungkan sehingga tidak ada suara yang hilang. Sistem ini cenderung menghasilkan komposisi pada parlemen yang mewakili komposisi para pemilihnya. Hal ini menghilangkan kesenjangan antara suara nasional dengan jumlah kursi parlemen.
 - b) Sistem proporsional memungkinkan terpilihnya wakil dari kelompok minoritas.
 - c) Sistem proporsional mendorong partai untuk mengajukan daftar calon yang inklusif dan secara komunal berbeda-beda.⁷⁸
- 2) Sistem Kepartaian
Ditinjau dari sistem kepartaian, sistem proporsionalitas memungkinkan partai minoritas untuk memperoleh kursi di parlemen.
- 3) Lembaga Perwakilan
Terwakilinya golongan yang kecil dalam lembaga perwakilan.
- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen
Kelemahan sistem proporsional terletak pada aspek ini, oleh karena itu aspek ini bukanlah kelebihan dari sistem proporsional.
- 5) Teknis Penyelenggaraan
Sistem proporsional juga memiliki kelemahan dalam aspek ini. Teknis penyelenggaraan pada sistem proporsional dianggap sebagai kelemahan karena lebih rumit dibandingkan sistem distrik.

⁷⁸Joko J. Prihatmoko, *Op. Cit.*, hlm. 65.

c. Kelemahan Sistem Proporsional secara Umum

1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan

Tidak ada kelemahan dalam aspek ini karena tingkat proporsionalitas perolehan suara dan perolehan kursi pada sistem ini lebih baik dari sistem distrik.

2) Sistem Kepartaian

- a) Adanya kecenderungan untuk membentuk suatu sistem multi partai karena peluang untuk mendapatkan kursi sangat besar.
- b) Memancing partai-partai untuk memfragmentasikan diri dengan membentuk partai-partai baru.
- c) Diberlakukannya sistem daftar pada sistem proporsional ini memberikan peluang kepada pimpinan partai politik untuk menempatkan kroninya pada urutan teratas.

3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

- a) Pada sistem ini partai politik sulit untuk memperoleh suara mayoritas di parlemen.
- b) Dengan tidak adanya partai yang memperoleh suara mayoritas absolut sehingga menolong terbentuknya koalisi-koalisi yang dapat menimbulkan instabilitas pemerintahan.

4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen

Hubungan antara wakil terpilih dengan konstituen cenderung menjadi renggang karena: *pertama*, wilayah pemilihannya lebih besar, *kedua*, besarnya peranan partai dalam meraih kemenangan lebih besar dari kepribadian seseorang. Sehingga wakil terpilih akan terdorong untuk memerhatikan kepentingan partai.⁷⁹

5) Penyelenggaraan

Sistem proporsional ini lebih sulit untuk dipahami dan diselenggarakan.

3. Sistem Campuran

Sistem ini juga dikenal sebagai sistem pemilihan semi proporsional. Dalam sistem ini suara dikonversi menjadi kursi dengan hasil yang berada di

⁷⁹Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 65.

antara sistem pemilihan proporsional dan sistem pluralitas-mayoritas atau distrik.⁸⁰ Sistem ini dibuat dengan tujuan untuk menggabungkan ciri-ciri positif dari kedua sistem sebelumnya. Dengan demikian, diharapkan akan didapatkan sistem pemilu yang lebih baik. Dalam sistem ini terdapat dua varian, yaitu sistem paralel dan sistem *Mixed Member Proportional* (MMP).

a. Sistem Paralel

Sistem ini disebut sistem paralel karena dua perangkat sistem pemilihan yang digunakan tidak berhubungan dan dibedakan, dan satu sama lain tidak saling bergantung.⁸¹ Dalam sistem paralel sebagian distrik memakai sistem proporsional representatif daftar dan sebagian yang lain memakai sistem distrik.⁸² Dalam pelaksanaannya, pada sistem ini akan digunakan dua surat suara (*ballots*). *Ballot* pertama dipilih oleh pemilih untuk pilihan distrik, sedangkan *ballot* kedua digunakan untuk pilihan partai (proporsional).⁸³ Setiap pemilih akan mendapatkan dua surat suara. Satu untuk kursi distrik dan satunya lagi untuk kursi proporsional. Dalam sistem ini, sisa suara bagi daerah yang menggunakan sistem distrik tidak dapat dikompensasikan kepada daerah yang menggunakan sistem proporsional.

Keuntungan dari Sistem Paralel

Ketika tersedia cukup kursi pada sistem proporsional, maka partai-partai minoritas yang telah gagal dalam pemilihan distrik masih mendapatkan kesempatan atas suara yang mereka miliki dengan memenangkan kursi yang telah dialokasikan pada sistem proporsional. Selain itu, secara teori sistem paralel keinginan untuk melakukan fragmentasi partai politik lebih kecil dibandingkan dengan sistem proporsional murni.

Kekurangan Sistem Paralel

Seperti MMP, ada kemungkinan bahwa dua kelas perwakilan akan dibuat. Juga, sistem paralel tidak menjamin proporsionalitas secara keseluruhan, dan beberapa pihak mungkin masih menutup keluar dari representasi meski menang jumlah besar suara. Sistem paralel juga relatif

⁸⁰Khairul Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 76.

⁸¹*Ibid.*

⁸²Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 36.

⁸³*Ibid.*

kompleks dan dapat meninggalkan pemilih bingung dengan sifat dan operasi dari sistem pemilu.

Negara yang menggunakan sistem ini antara lain adalah Andorra, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Guinea, Jepang, Kazakhstan, Korea, Lithuania, Monaco, Pakistan, Filipina, Rusia, Senegal, Taiwan, Tajikistan, Thailand, Timor-Leste, Tunisia, dan Ukraina.

b. Sistem *Mixed Member Proportional* (MMP)

Dalam sistem MMP, kursi proporsional diberikan untuk mengompensasi disproportionalitas yang dihasilkan oleh hasil kursi distrik. Misalnya, jika salah satu pihak mendapatkan 10% suara nasional, tetapi tidak memperoleh kursi di distrik, maka akan diberikan kursi yang diperoleh berdasarkan sistem proporsional sehingga partai tersebut akan memenangkan 10% kursi di lembaga perwakilan.

Kelebihan Sistem MMP

Kelebihan dari sistem MMP adalah memberikan kesempatan kedua bagi partai politik yang tidak dapat memenangkan kursi distrik, maka ia akan tetap mendapatkan kursi di lembaga perwakilan dengan menggunakan sistem proporsional.

Kekurangan Sistem MMP

Kekurangan dari sistem MMP adalah akan ada dua kubu yang berbeda yaitu wakil rakyat sebagai wakil distrik dan wakil partai.

4. Sistem di Luar Ketiga Sistem *Mainstream*

Selain ketiga sistem yang telah dijabarkan sebelumnya ada pula sistem lain yang berada di luar *mainstream*. Sistem lain ini memiliki metode yang berkisar pada sistem distrik dan proporsional atau campuran dari keduanya. Varian-varian dari sistem ini antara lain: (1) *Non Transferable Vote* (SNTV); (2) *Limited Vote* (LV); dan (3) *Borda Count* (BC).

a. Sistem *Non Transferable Vote* (SNTV)

SNTV memiliki prinsip yaitu distrik memiliki wakil banyak dan tidak terdapat redistribusi suara berdasarkan preferensi seperti yang terdapat pada sistem *single transferable vote* (STV). Pada setiap distrik tidak hanya

diperbolehkan satu kursi akan tetapi beberapa kursi. Setiap pemilih mempunyai satu suara untuk setiap calon. Calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak sesuai dengan ketersediaan kursi pada suatu distrik. Apabila terdapat tiga kursi maka calon yang memperoleh suara terbanyak 1 sampai 3 akan menjadi calon terpilih. Sistem ini digunakan dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia.

b. Sistem *Limited Vote* (LV)

Sistem ini memiliki persamaan dengan SNTV yaitu distrik berwakil banyak. Namun, perbedaannya adalah dalam sistem ini pemilih memberikan suara lebih dari satu kali. Dengan ketentuan jumlah pilihan tersebut tidak boleh melebihi dari jumlah kursi yang tersedia pada suatu distrik. Contohnya pada suatu distrik terdapat tiga kursi, maka pemilih hanya dapat memberikan suara sebanyak dua suara. Calon yang terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak sesuai dengan jumlah kursi.

c. Sistem *Borda Count* (BC)

Sistem ini dapat diterapkan dalam distrik berwakil banyak ataupun tunggal. Dalam sistem ini pemilih merangking calon atau kandidat seperti dalam sistem *Alternative Vote* (AV), hanya saja bedanya adalah setiap preferensi memiliki nilai yang berbeda. Preferensi pertama bernilai satu, preferensi kedua bernilai setengah, dan preferensi ketiga bernilai sepertiga. Selain itu dalam sistem ini calon yang memiliki preferensi paling kecil tidak dieleminasi. Jika tidak ada calon yang memperoleh suara mayoritas absolut pada preferensi pertama, maka preferensi dari tingkatan yang lebih rendah akan dihitung, dan yang mendapatkn nilai paling tinggilah yang akan mendapatkan kursi. Begitu seterusnya sampai seluruh kursi habis terisi.

D. Rangkuman dan Evaluasi

1. Rangkuman

Menurut **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, pemilu diartikan sebagai proses, cara pembuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh

rakyat suatu negara. Pemilu merupakan suatu arena kompetisi. Menang atau kalahnya suatu kandidat akan ditentukan oleh rakyat dengan menggunakan mekanisme pemungutan suara. Menentukan pilihan dalam pemilu merupakan hak setiap warga negara. Sebagai instrumen yang sangat penting dalam rangka untuk memilih dan ikut menentukan para wakil sekaligus pemimpin rakyat yang akan duduk dalam pemerintahan, pemilu memberikan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah yang benar-benar dianggap mampu untuk mengaspirasikan kehendak mereka.

Pemilu merupakan salah satu bentuk implementasi dari demokrasi. Oleh karena itu, kualitas dari pemilu juga dipengaruhi oleh prakondisi demokrasi. Berdasarkan pendapat para ahli prakondisi tersebut antara lain: (1) modernitas dan kesejahteraan; (2) budaya politik; dan (3) struktur sosial masyarakat.

Fungsi-fungsi pemilu menurut **Rose dan Mossawir** antara lain: (1) menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung; (2) sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah; (3) barometer dukungan rakyat terhadap penguasa; (4) sarana rekrutmen politik; (5) alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.

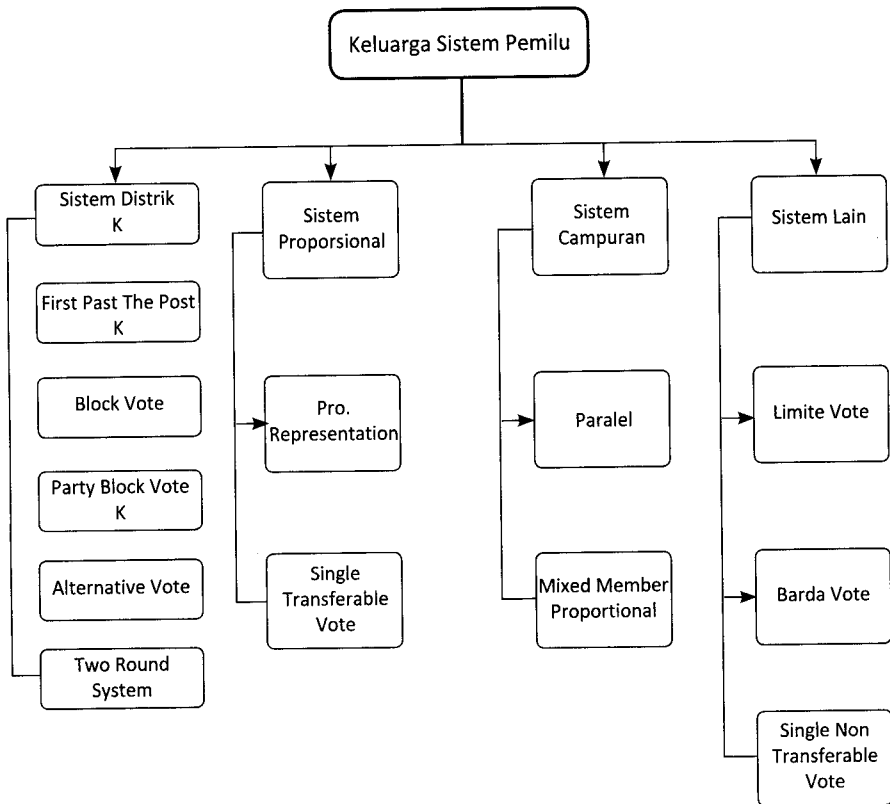
Tujuan dari pemilu menurut **Ramlan Surbakti** meliputi:

- a. Mekanisme untuk menyeleksi pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*).
- b. Sebagai mekanisme pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat.
- c. Sarana memobilisasi dan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan ikut berpartisipasi dalam proses politik.

Menurut **Andrew Reynold** hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilihan umum adalah:

- a. Perhatian pada Representasi.
- b. Membuat Pemilu Mudah Digunakan dan Bermakna.
- c. Memungkinkan Perdamaian.

- d. Memfasilitasi Pemerintahan yang Efektif dan Stabil.
- e. Pemerintah yang Terpilih Akuntabel.
- f. Pemilih Mampu Mengawasi Wakil Terpilih.
- g. Mendorong Partai Politik Bekerja Lebih Baik.
- h. Mempromosikan Oposisi Legislatif.
- i. Mampu Membuat Proses Pemilu Berkesinambungan.
- j. Memerhatikan Standar Internasional.



Bagan 2.2⁸⁴ Keluarga Sistem Pemilu

⁸⁴Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 26.

Tabel 2.1 Keunggulan dan Kelemahan Sistem Distrik⁸⁵

VARIABEL	KEUNGGULAN	KELEMAHAN
Tingkat Proporsionalitas Perwakilan	—	Disproporsional suara pemilih
Sistem Kepartaian	Sebagai rem proliferasi partai politik	Tersingkirnya partai kecil dan kelompok minoritas
Lembaga Perwakilan	Ada partai mayoritas, sehingga lembaga perwakilan, menjadi kuat dan berefek terhadap stabilitas pemerintahan	Wakil rakyat berkecenderungan lebih mementingkan distrik daripada kepentingan nasional
Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen	Wakil dan konstituen mempunyai hubungan erat dan wakil terpilih didorong untuk lebih bertanggung jawab terhadap konstituen (akuntabel)	—
Teknis Penyelenggaraan	Sederhana dan mudah	Terbuka peluang manipulasi politik dalam pembagian distrik

Tabel 2.2 Keunggulan dan Kelemahan Sistem Proporsional⁸⁶

VARIABEL	KEUNGGULAN	KELEMAHAN
Tingkat Proporsionalitas Perwakilan	Representatif dan tidak adanya kesenjangan antara suara nasional dan perolehan kursi, serta mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas	—
Sistem Kepartaian	Memberi peluang partai kecil mendapatkan akses perwakilan	Mendorong pembiakan dan fragmentasi partai politik, juga mendorong oligarki partai politik
Lembaga Perwakilan	Partai kecil juga mendapatkan kursi lembaga perwakilan	Sulit adanya partai mayoritas, sehingga berpengaruh terhadap kerentanan stabilitas pemerintahan.
Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen	—	Wakil terpilih kebanyakan tidak dikenal pemilihnya, sehingga akuntabilitas wakil terhadap konstituen menjadi rendah
Teknis Penyelenggaraan	—	Sulit dimengerti dan dilaksanakan

⁸⁵Khairul Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 67.

⁸⁶*Ibid.*

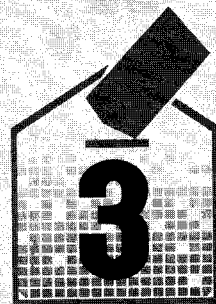
2. Evaluasi

Berdasarkan uraian mengenai partai politik, jawablah pertanyaan di bawah ini:

- a. Para ahli memberikan pandangan yang berbeda-beda terhadap pengertian pemilu. Jelaskan makna dari pemilu berdasarkan pemahaman saudara atas teori-teori tersebut!
- b. Sebutkan dan jelaskan tujuan penyelenggaraan pemilu!
- c. Sebutkan dan jelaskan fungsi pemilihan umum menurut Rose dan Mossawir apabila dikaitkan dengan kondisi pemilihan umum di Indonesia!
- d. Sebutkan dan jelaskan hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilihan umum!
- e. Sistem pemilu yang dianut setiap negara berbeda-beda. Sebutkan macam-macam sistem pemilu dan variannya yang ada di dunia dengan contoh negara yang menganutnya!
- f. Uraikan kelebihan dan kelemahan yang dimiliki varian-varian sistem pemilu proporsional dan distrik. Kemudian bandingkan perbedaan antara keduanya dalam bentuk tabel!
- g. Jelaskan keterkaitan antara pelaksanaan demokrasi dengan sistem pemilihan umum!
- h. Sistem pemilu campuran terbagi atas dua varian yaitu sistem paralel dan sistem MMP. Jelaskan perbedaan antara kedua varian tersebut!
- i. Secara umum mekanisme sistem pemilihan umum berkisar antara dua prinsip pokok yaitu sistem distrik dan sistem proporsional. Menurut pendapat saudara sistem apakah yang lebih efektif diterapkan di Indonesia untuk saat ini? Jelaskan!
- j. Jelaskan sistem pemilihan apakah yang digunakan dalam pemilu presiden, kepala daerah, DPR, DPRD, dan DPD di Indonesia saat ini?

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

PERKEMBANGAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA



Pada bab ini akan dibahas isu-isu mengenai perkembangan partai politik yang lahir dan berkembang di Indonesia. Perkembangan tersebut akan dideksripsikan dalam tiga masa, yaitu masa Demokrasi Liberal dan Terpimpin/Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi. Masing-masing subbab akan memberikan informasi-informasi penting tentang jatuh banggunya partai politik dari masa ke masa. Untuk memudahkan dalam memahami perkembangan partai, maka penulis akan meninjau masing-masing masa dari beberapa aspek yaitu ideologi, sistem kepartaian, dan tipologi partai. Dalam subbab rangkuman dan evaluasi akan menyaring intisari dan instrumen evaluasi bagi mahasiswa/praja.

A. Partai Politik Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Pada bagian pertama ini akan dibahas mengenai lahir dan perkembangan partai politik pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang merupakan presiden pertama Indonesia. Pada masa pemerintahan presiden pertama ini dikenal adanya dua sistem pemerintahan yang berbeda. Yang pertama, yaitu masa ketika kita menganut **Sistem Parlementer** yang biasa dikenal juga dengan **Masa Demokrasi Liberal** dan ketika kita menganut **Sistem**

Presidensial atau dikenal juga dengan **Masa Demokrasi Terpimpin** atau sering disebut sebagai **Masa Orde Lama**.

1. Partai Politik pada Masa Demokrasi Liberal

Pada masa Demokrasi Liberal Indonesia (1950-1959) menganut sistem pemerintahan parlementer, pada masa ini jumlah partai politik cukup banyak.¹ Pada masa tersebut suhu politik sering memanas. Hal ini dapat dilihat dari seringnya pergantian kabinet yang diakibatkan mosi dari lawan politik. Semasa pemerintahan demokrasi liberal ini, Indonesia menganut sistem multipartai. Secara keseluruhan jumlah partai yang ada sebanyak 29 partai politik.

Ternyata dalam perkembangannya, sistem multipartai yang dianut oleh Indonesia kala itu tidak menguntungkan negara. Banyaknya jumlah partai mengakibatkan munculnya persaingan antarpolitical yang pada akhirnya menyebabkan pertentangan antargolongan. Hal ini mengakibatkan terganggunya kehidupan berbangsa dan bernegara karena masing-masing partai politik hanya berorientasi untuk mendapatkan kekuasaan. Oleh karena itu, sistem multipartai yang kita adopsi ternyata menyebabkan ketidakstabilan politik dan pemerintahan. Ketidakstabilan politik tersebut ditandai dengan jatuh banggunya kabinet karena kuatnya persaingan antarpolitical politik. Karena pada waktu itu kita menganut sistem parlementer, maka anggota DPR dengan gampangnya untuk mengeluarkan mosi tidak percaya kepada pemerintah sehingga menyebabkan umur kabinet tidak berlangsung lama. Berikut ini nama-nama kabinet Indonesia pada masa Demokrasi Liberal.

- a. Kabinet Natsir (September 1950 – Maret 1951).
- b. Kabinet Sukiman (April 1951 – Februari 1952).
- c. Kabinet Wilopo (April 1952 – Juni 1953).
- d. Kabinet Ali Sastroamijoyo I (Juli 1953 – Agustus 1955).
- e. Kabinet Burhanuddin Harahap (Agustus 1955 – Maret 1956)

¹Digunakannya sistem kepartaian multipartai saat itu berawal dari Maklumat Pemerintah No. X tanggal 14 Oktober 1945. Kala itu pemerintah membuka kesempatan seluas-luasnya bagi warga negara untuk mendirikan partai agar bisa ikut serta dalam pemilu yang akan dilaksanakan selanjutnya.

- f. Kabinet Ali Sastroamijoyo II (Maret 1956 – Maret 1957).
- g. Kabinet Juanda (Maret 1957 – Juli 1959).

Asiknya pemerintah pusat karena sering gonta-ganti kabinet ternyata mengakibatkan ketidakpuasan dari pemerintah daerah. Daerah merasa kurang mendapat perhatian karena pemerintah pusat sibuk dengan pergantian kabinet. Tuntutan-tuntutan dari daerah ke pusat sering tidak direspon oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah pusat merasa kecewa dan akhir dari puncak kekecewaan tersebut muncullah gejala provinsialisme atau sifat kedaerahan.

Gejala tersebut lama kelamaan semakin meningkat dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Pada tingkat lanjut, gejala *provinsialisme* ini terus berkembang ke arah separatisme atau usaha memisahkan diri dari pusat. Munculnya gerakan *separatisme* tersebut ditandai dengan munculnya berbagai pemberontakan, misalnya PRRI atau Permesta. Tidak hanya disebabkan oleh pemberontakan, menguatnya pertentangan antara politisi dengan TNI-AD juga membuat politik dalam negeri menjadi tidak stabil. Hal ini tampak dalam peristiwa pada tanggal 17 Oktober 1952 ketika pimpinan TNI AD dan Kepala Staf Angkatan Perang menghadap presiden. Mereka meminta pemerintah membubarkan parlemen dan menggantinya dengan parlemen baru. Pihak TNI AD beranggapan bahwa parlemen telah mencoba mencampuri urusan intern TNI AD. Tuntutan untuk membubarkan parlemen ternyata juga datang dari masyarakat. Demonstrasi besar-besaran tersebut tidak hanya terjadi di Jakarta tapi juga terjadi di kota lain seperti Bandung.

Kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan faktor yang sangat memengaruhi lahirnya partai-partai politik dan mendorong terbentuknya sistem multipartai di Indonesia. Lahirnya partai-partai tersebut, baik sebelum ataupun sesudah kemerdekaan, tidak terlepas dari ikatan-ikatan kelompok yang kuat, termasuk dalam ikatan ideologi. Herbert Feith membagi corak aliran partai-partai pada 1950-an, ke dalam lima aliran besar:² Nasionalisme Radikal, Tradisionalisme Jawa, Islam, Sosialisme Demokratis, dan Komunisme. Kelima aliran tersebut cenderung memiliki jarak ideologi yang berjauhan sehingga potensi konflik sangat besar

²Kacung Marijan, *Op. Cit.*, 61-62.

walaupun di antara ideologi tersebut masih ada yang saling bersinggungan, seperti antara ideologi Islam dengan Tradisionalisme Jawa. Hal ini terlihat dari partai Islam yang bertolak belakang dengan partai yang beraliran Komunis dan Sekuler. Jika dikaitkan dengan sistem kepartaian ala Giovanni Sartori, corak sistem kepartaian ketika itu lebih cenderung ke arah pluralisme ekstrem³ karena jumlah partai dominannya lebih dari dua dan relasi partai ideologi partai yang satu dengan yang lain lebih cenderung ke arah sentrifugal.

Agak berbeda dengan pola klasifikasi Herbert Feith, pemerintah melalui kementerian penerangan menerbitkan buku Kepartaian Indonesia yang membagi partai-partai yang terdapat pada masa tersebut ke dalam empat klasifikasi yaitu:⁴

a. Dasar Ketuhanan

- 1) Masjumi
- 2) Partai Syarikat Islam Indonesia
- 3) Pergerakan Tarbiyah Islamiah (Perti)
- 4) Partai Kristen Indonesia (Parkindo)
- 5) Partai Katholik

b. Dasar Kebangsaan

- 1) Partai Nasional Indonesia (PNI)
- 2) Persatuan Indonesia Raya (PIR)
- 3) Partai Indonesia Raya (Perindra)
- 4) Partai Rakyat Indonesia (PRI)
- 5) Partai Demokrasi Rakyat (Banteng)
- 6) Partai Rakyat Nasional (PRN)
- 7) Partai Wanita Rakyat (PWR)
- 8) Partai Kebangsaan Indonesia (Parki)
- 9) Partai Kedaulatan Rakyat (PKR)

³Hanta Yuda A.R, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 34.

⁴Kepartaian di Indonesia (Kementerian Penerangan Republik Indonesia, tanpa kota dan tahun), hlm. 7.

- 10) Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)
 - 11) Ikatan Nasional Indonesia (INI)
 - 12) Partai Rakyat Jelata (PRJ)
 - 13) Partai Tani Indonesia (PTI)
 - 14) Wanita Demokrat Indonesia (WDI)
- c. Dasar Marxisme
- 1) Partai Komunis Indonesia (PKI)
 - 2) Partai Sosialis Indonesia
 - 3) Partai Murba
 - 4) Partai Buruh Indonesia
 - 5) Partai Buruh
 - 6) Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)
- d. Partai Lain-lain
- 1) Partai Demokrat Tionghoa Indonesia (PDTI)
 - 2) Partai Indo Nasional (PIN)

Pada tahun 1952 terdapat dua partai baru yang berdiri secara resmi namun belum sempat dimasukkan ke dalam daftar tersebut, yaitu Nahdlatul Ulama (NU) dan Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Berdasarkan klasifikasi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat empat ideologi yang melandasi dibentuknya partai di Indonesia, yaitu agama, nasionalis, sosialis, dan komunis.

Lain halnya dengan **Pabottingi**, menurutnya, partai politik peserta pemilu 1955 dapat digolongkan berdasarkan ideologinya, antara lain:⁵

- a. Partai Politik yang Beraliran Nasionalis

Partai politik yang beraliran nasionalis pada pemilu 1955 adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila, Partai Rakyat Nasional, Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPPRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Indonesia, PRIM, Partai R. Soedjono Prawirosoedarso, Partai Indonesia

⁵Mochtar Pabottingi, *Mengugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 43.

Raya Wongsonegoro, Partai Indonesia Raya Hazairin, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), Partai Persatuan Daya.

b. Partai Politik yang Beraliran Islam

Partai Politik yang beraliran Islam pada pemilu 1955 adalah Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Perti, AKUI, Partai Politik Tharikat Islam (PPTI).

c. Partai Politik yang Beraliran Komunis

Partai Politik yang beraliran komunis pada pemilu 1955 adalah Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ACOMA.

d. Partai Politik yang Beraliran Sosialis

Partai politik yang beraliran sosialis pada pemilu 1955 adalah Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Rakyat Desa, dan Baperki.

e. Partai yang Beraliran Kristen/Nasrani

Partai politik yang beraliran Kristen/Nasrani adalah Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Katholik.

Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955 pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap. Pemilu pertama ini bertujuan untuk memilih anggota DPR dan Konstituante.⁶ Jumlah peserta untuk pemilu DPR adalah sebanyak 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan, sedangkan untuk pemilu anggota Konstituante sebanyak 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan. Setelah hasil pemilu diketahui, maka mulailah terbentuk parlemen pertama yang merupakan hasil pemilu.

Walaupun pemilu telah dilaksanakan dengan demokratis dan partai politik hasil pemilu telah duduk di kursi DPR dan Konstituante akan tetapi krisis politik yang berlarut-larut terus terjadi di pusat dan tidak meratanya perimbangan ekonomi antara pusat dan daerah pada akhirnya terus menimbulkan berbagai bentuk pemberontakan dari daerah. Sementara itu Konstituante tak kunjung merampungkan tugas konstitusinya untuk membentuk Undang-Undang Dasar. Tak kunjung rampungnya tugas

⁶Konstituante adalah lembaga negara yang ditugaskan untuk membentuk undang-undang dasar atau konstitusi baru untuk menggantikan UUDS 1950.

tersebut dikarenakan banyaknya konflik kepentingan antarpartai politik pada Konstituante yang mencoba untuk memaksakan ideologinya masing-masing menjadi ideologi negara.

Akibat tidak kunjung selesainya krisis politik tersebut akhirnya Soekarno membuat suatu gagasan yang mengejutkan dalam pidatonya pada tanggal 28 Oktober 1956 yang meminta agar partai-partai dikuburkan saja (dibubarkan). Selanjutnya, dua hari kemudian beliau mengemukakan sebuah gagasan untuk membangun suatu konsep pemerintahan yang baru, yang disebut dengan "Demokrasi Terpimpin". Natsir dari Partai Masyumi dengan tegas menolak gagasan Soekarno untuk mengubur partai-partai dan melaksanakan Demokrasi Terpimpin. Ia mengatakan bahwa tindakan membubarkan semua partai berarti mengganti sistem demokrasi yang telah dibangun dengan diktatorisme. Dengan dikuburnya semua partai berarti demokrasi pun ikut masuk ke dalam liang kubur. Berbeda dengan Partai Masyumi, partai-partai lain dengan sikapnya yang pragmatis masih mempertimbangkan baik dan buruknya suatu sistem baru ini terhadap posisi politik partai mereka.

Pada akhirnya Konstituante gagal dalam merumuskan dasar negara dan semua konflik telah mencapai puncaknya dan Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa telah timbul: "keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa". Dengan alasan demi keselamatan negara dan didasarkan atas *staatsnoodrecht* (hukum keadaan bahaya bagi negara), maka pada hari Minggu tanggal 5 Juli 1959 jam 17.00, presiden mengumumkan Dekrit Presiden mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945. Dengan demikian dimulailah Masa Demokrasi Terpimpin/Orde Lama.

2. Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Dalam Pemilu yang berlangsung pada tahun 1955 terlihat pasang surut partai politik di Indonesia. Beberapa partai tenggelam setelah pemilu berlangsung, meskipun jumlah partai tidak lagi mencapai lebih dari 40 partai, tetapi sistem multipartai masih mewarnai berjalannya kabinet dan parlemen di Indonesia. Hasil pemilu 1955 menunjukkan bahwa kurang dari 15% anggota dewan perwakilan rakyat terpilih adalah mantan anggota

dewan perwakilan rakyat sementara. Meski demikian hal tersebut tidak menjamin kestabilan politik. Kabinet-kabinet koalisi partai silih berganti hingga sering terjatuh, politisasi atau repolitisasi penduduk sebagai akibat persaingan partai sebelum pemilu, dan menyebarnya kekuatan kerakyatan ke dalam politik etnisitas dan sentrifugalisme mendorong pemerintah melakukan restrukturisasi politik untuk mengatasi hal tersebut. Hal ini melahirkan adanya Demokrasi Terpimpin.⁷

Masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama berlangsung mulai tahun 1959 sampai dengan 1965. Miriam Budiardjo membagi sejarah perkembangan demokrasi Indonesia menjadi tiga bagian dan menetapkan tahun 1959-1965 sebagai masa demokrasi terpimpin yang ditandai dengan dominasi presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, serta meluasnya peranan ABRI sebagai unsur politik.⁸

Seperti yang telah dijelaskan di atas, sejak berlangsungnya masa Orde Lama atau Demokrasi Terpimpin kekuasaan berpusat pada tiga kekuatan, yaitu presiden, PKI, dan TNI AD. Di luar kekuatan tersebut, yaitu partai politik tidak memiliki peranan yang begitu penting. Partai-partai lain yang memiliki ideologi keagamaan mengalami marginalisasi dan hanya dipajang sebagai pelengkap bagi jargon kerja sama yang dipaksakan yaitu NASAKOM. Sehingga seolah-olah pemerintah pada masa itu juga merangkul aliran agama padahal sebetulnya hal tersebut adalah permainan politik.

Selain hal tersebut ada beberapa hal yang diyakini menjadi penyebab munculnya tiga kekuatan yang mendominasi Demokrasi Terpimpin (presiden, TNI AD, dan PKI) yaitu:

- a. Ketidakkampuan partai politik yang berjumlah banyak untuk membendung percekocokan antarsesama mereka yang berakhir pada ketidakstabilan politik Indonesia.
- b. Keinginan Soekarno sebagai presiden untuk memainkan peranan yang lebih besar dan berarti dalam politik, tidak hanya sekadar lambang seperti yang dikehendaki UUDS 1950.

⁷M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 138.

⁸Miriam Budiardjo dalam M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 144.

- c. Keinginan tokoh militer untuk ikut serta dalam peran politik dikarenakan menurunnya kepercayaan mereka terhadap partai politik maupun politisi sipil dalam menjalankan roda pemerintahan.⁹

Pada masa Orde Lama, PKI mendapatkan kesempatan untuk melebarkan sayap seluas-luasnya. PKI mengalami kemajuan pesat karena mendapatkan dukungan penuh dari Presiden Soekarno. Soekarno melalui jargonnya yang terkenal NASAKOM (Nasionalis, Agama, dan Komunis) berusaha merangkul seluruh partai yang memiliki ideologi berbeda-beda untuk mempersatukan bangsa. Semenjak tahun 1958 dominasi Soekarno terhadap peran politik semakin besar. Melalui Penpres pada tahun 1959 Soekarno memangkas partai politik yang terdapat pada masa itu hingga tersisa sepuluh partai politik termasuk NU dan PNI serta golongan Komunis. Tidak hanya membubarkan partai politik yang tidak termasuk kriteria dalam Penpres tersebut, Soekarno juga menghapuskan DPR hasil pemilu 1955 dan menggantikannya dengan DPR GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) yang anggotanya diangkat langsung oleh presiden.

Penpres yang dikeluarkan oleh Soekarno pada tanggal 31 Desember 1959 menyangkut persyaratan partai, yaitu:¹⁰

- a. Menerima dan membela Konstitusi 1945 dan Pancasila;
- b. Menggunakan cara-cara damai dan demokrasi untuk mewujudkan cita-cita politiknya;
- c. Menerima bantuan luar negeri hanya seizin pemerintah;
- d. Partai-partai harus mempunyai cabang-cabang yang terbesar paling sedikit di seperempat jumlah daerah tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu harus sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah daerah tingkat II seluruh wilayah Republik Indonesia;
- e. Presiden berhak menyelidiki administrasi dan keuangan partai;
- f. Presiden berhak membubarkan partai, yang programnya diarahkan untuk merongrong politik pemerintah atau yang secara resmi tidak mengutuk anggota partai yang membantu pemberontakan.

⁹Alfian dalam M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 139.

¹⁰Pipit Seputra dalam M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 149.

Sepuluh partai politik yang tersisa setelah penerapan Penpres tahun 1959 terbagi ke dalam beberapa macam ideologi, yaitu:

Ideologi Nasionalis dan Sosialis

- a. PNI
- b. Partai Indonesia
- c. IPKI
- d. Partai Murba

Ideologi Keagamaan

- a. PSII
- b. NU
- c. Perti
- d. Parkindo
- e. Partai Katholik

Ideologi Komunis, yaitu PKI

Mendekati tahun 1965 kegiatan PKI semakin aktif. Di antara seluruh partai politik yang semakin redup, PKI justru semakin gencar melakukan rapat-rapat partai, pembentukan organisasi-organisasi pemuda, kaderisasi, dan sebagainya. Dinamika yang begitu intensif terlihat di antara tidurnya partai politik lain karena tak mendapatkan ruang untuk bergerak. Tak heran jika pada tahun 1965 PKI mencapai perkembangan yang luar biasa dengan jumlah anggota sebanyak 3 juta orang ditambah 17 juta pengikut yang menjadi anggota organisasi pendukungnya, hal ini menjadikan PKI sebagai partai terbesar di masa tersebut.¹¹ Kemajuan pesat dari PKI runtuh seketika saat terjadi kejadian Lubang Buaya. Pada tanggal 30 September 1965 PKI menculik 7 Jenderal TNI AD dan melakukan pembantaian yang tak berperikemanusiaan.

Demikianlah jatuh bangun partai politik pada masa Orde Lama. Pada masa ini tidak jelas terlihat apa peranan utama dari parpol yang sesungguhnya, hal ini dikarenakan peran parpol tertutupi oleh peranan presiden yang meluas dan menutupi seluruh kekuasaan yang dulunya dikuasai oleh parpol.

¹¹Guy J. Pauker dalam M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 145.

B. Partai Politik Masa Orde Baru

Sejak peristiwa G 30 S PKI pada tahun 1965 Indonesia mengalami pergolakan yang tercatat dalam sejarah. Setelah jatuhnya dua kekuatan yang mendominasi selama masa Orde Lama, yaitu presiden dan PKI, tinggal satu kekuatan lagi yang tersisa, yaitu TNI AD. Berdasarkan Surat Perintah 11 Maret 1967 atau lebih dikenal dengan SUPERSEMAR, tongkat kekuasaan presiden diberikan kepada jenderal TNI AD bernama Soeharto. Bersamaan dengan diangkatnya Soeharto sebagai presiden, masa Orde Baru pun dimulai. Setelah diangkat sebagai presiden pada tahun 1967 dan pada tahun 1968 Presiden Soeharto menjalankan pemerintahan. Demikian pergeseran kekuasaan dari politisi sipil ke militer terjadi yang menjadi ciri khas masa Orde Baru.

Salah satu perubahan dalam tubuh partai yang dilakukan pertama kali adalah dirombaknya tokoh Partai PNI, yaitu dengan menyisihkan tokoh partai yang tergolong radikal dan condong ke sayap kiri dengan tokoh sayap kanan yang moderat dan dekat dengan penguasa. Selain itu muncul pula partai baru, yaitu Partai Muslim Indonesia atau Permusi yang merupakan partai penampung aspirasi politik umat Islam yang tidak tergolong ke dalam tiga partai politik Islam lainnya yang telah ada.

Strategi politik dalam masa Orde Baru menurut Ali Moertopo memiliki empat tahapan yaitu:¹²

1. Tahap penghancuran PKI
2. Tahap konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dan UUD 1945
3. Tahap penghapusan dualisme dalam kepemimpinan nasional
4. Tahap pengembalian kestabilan politik dan merencanakan pembangunan.

Tantangan awal bagi pemerintahan masa Orde Baru adalah untuk menata infrastruktur politik di mana yang menjadi fokus utama adalah penyelenggaraan pemilihan umum. Mengingat wakil rakyat yang saat itu menduduki lembaga legislatif bukanlah berdasarkan pilihan dari rakyat

¹²Ali Moertopo dalam M. Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 159.

melainkan pengangkatan oleh presiden sebelumnya. Berbagai kendala dihadapi selama proses penyelenggaraan pemilu, sehingga pada tahun 1971 bangsa Indonesia baru dapat melaksanakan pemilihan umum untuk kedua kalinya.

Pemilihan umum tahun 1971 diikuti 9 partai politik dan golongan karya. Golongan karya adalah partai baru yang mendapat dukungan pemerintah dan ABRI. Golongan Karya merupakan partai yang telah dirintis sejak zaman Orde Lama. Organisasi ini menghimpun hampir 300 buah organisasi fungsional yang dulunya tidak berorientasi kepada politik. Kehadirannya di masa Orde Baru ini muncul dalam rangka pembaruan politik di Indonesia. Golongan karya oleh beberapa pihak disebut sebagai perpanjangan tangan dari ABRI di lembaga sipil. Badan ini telah memberikan peluang bagi ABRI untuk ikut dalam politik praktis. Hal ini dapat dilihat dari sebagian besar pimpinan Golongan Karya dipimpin oleh ABRI yang masih aktif di satuannya masing-masing. Meskipun belakangan mereka diharuskan non aktif atau dipensiunkan sebelum bergabung dengan GOLKAR. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Golongan Karya didominasi oleh ABRI.

Pada tahun 1973 terjadi peleburan partai politik atau fusi. Melalui UU No. 3 Tahun 1973 pemerintah menyederhanakan jumlah partai dengan kebijakan fusi partai. Empat partai politik Islam yaitu NU, Parmusi, Partai Sarikat Islam, dan Perti bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Lima partai lainnya yaitu PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katholik, Partai Murba, dan IPKI bergabung menjadi Partai Demokrasi Indonesia. Sehingga pada tahun 1977 hanya ada tiga organisasi politik yaitu PPP, PDI, dan GOLKAR dan hal ini terus bertahan sampai dengan pemilu pada tahun 1997.

Dilihat dari jumlah partainya, kita bisa menggolongkan sistem kepartaian pada masa Orde Baru ini ke dalam **Sistem Partai Tunggal Otoriter**, karena pada masa ini terdapat lebih dari satu partai akan tetapi terdapat satu partai besar yang digunakan oleh penguasa untuk memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai lain kurang dapat menampilkan diri karena dibatasi gerakannya oleh penguasa.

C. Partai Politik Masa Orde Reformasi

Era reformasi yang muncul setelah runtuhnya rezim Orde Baru merupakan era yang menjanjikan harapan baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Harapan ini merupakan suatu kewajiban, mengingat selama ini sistem politik yang dijalankan oleh Orde Baru dinilai tidak berhasil dalam menciptakan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang memenuhi ciri sebuah negara yang demokratis, egaliter, memihak masyarakat sipil, membebaskan, dan memberikan ruang gerak bagi setiap warga negara. Pada masa Orde Baru, pemerintah dengan tangan besinya yang begitu kuat dan kebal berhasil dalam menghegemoni rakyat sehingga ruang gerak mereka menjadi terbatas, demokrasi hanya sebatas wacana dan retorika belaka, serta gencarnya penyeragaman segala aspek demi alasan stabilitas yang semu.

Setelah mengalami pengkerdilan partai pada masa Orde Baru, partai politik kembali bergeliat pada era reformasi yang membawa angin segar. Runtuhnya pemerintahan Soeharto mengubah tatanan politik di Indonesia, termasuk di dalamnya sistem kepartaian. Jika pada masa Orde Baru Indonesia dikuasai oleh pemerintahan yang otoritarian dengan sistem partai tunggalnya, maka pada era reformasi demokrasi langsunglah yang berkuasa. Akhirnya, setiap individu di Indonesia memiliki hak yang sama untuk mengeluarkan pendapat, berserikat, dan berekspresi. Euforia politik ditandai dengan kemunculan begitu banyak partai politik.

Kemunculan banyak parpol pada era Reformasi ini ditandai dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintahan *interregnum* B.J. Habibie untuk menerapkan kembali sistem multipartai. Dengan kebijakan ini, euforia politik, demokrasi dan kebebasan juga menghasilkan penghapusan kewajiban parpol untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas, seperti ditetapkan pada UU keormasan 1985.¹³

Masyarakat secara beramai-ramai mempersiapkan partai politik untuk ikut serta dalam pesta demokrasi atau pemilu yang akan berlangsung pada tahun 1999. Jika pada masa Orde Baru hanya terdapat 2 (dua) partai dan

¹³Azyumardi Azra, *Reposisi Hubungan Agama dan Negara*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2002), hlm. 60.

1 (satu) golongan karya, pada tahun 1999 tercatat ada 141 partai politik dan 48 di antaranya dinyatakan memenuhi syarat untuk dapat mengikuti Pemilu Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II yang jatuh pada bulan Juni 1999. Banyaknya partai politik pada masa ini membuat Indonesia secara mutlak menganut sistem kepartaian multipartai.

Jumlah partai yang meningkat menunjukkan peningkatan partisipasi aktif dari masyarakat. Akan tetapi peningkatan tersebut merupakan tantangan tersendiri bagi partai politik dan para politisi untuk dapat bertahan dalam persaingan politik. Karena di masa ini terdapat begitu banyak partai politik sehingga masyarakat akan lebih kesulitan dalam menentukan pilihan. Selain itu partai politik harus berkembang sesuai tuntutan reformasi. Di zaman yang demokratis di mana masyarakat kian kritis dalam menilai segala hal, partai politik harus pandai-pandai menyeleksi anggota partai. Anggota partai yang terjerat kasus korupsi tentunya akan memperburuk citra partai dan membuat masyarakat tidak percaya terhadap partai yang bersangkutan. Oleh karena itu, partai harus selektif dalam menyeleksi kader partainya dan lebih pintar dalam 'menjual' visi dan misi partai untuk memperoleh dukungan dari masyarakat.

Walaupun pada era Reformasi ini, Indonesia kembali mengulang sejarah diberlakukannya sistem kepartaian multipartai seperti yang pernah dipraktikkan pada masa Demokrasi Liberal dan Terpimpin. Akan tetapi, terdapat suatu perbedaan yang mendasar antara kedua masa tersebut. Ketika pada masa Demokrasi Liberal atau Terpimpin partai-partai mempunyai ideologi yang jelas dan dijalankan secara konsisten, namun pada era Reformasi ideologi partai kurang berpengaruh dan terkandung hanyalah dijadikan sebagai pajangan pada AD/ART partai saja.

Pada masa Demokrasi Liberal dan Terpimpin setiap partai politik memiliki garis ideologi yang jelas serta diperjuangkan secara mati-matian. Pada masa itu ada ideologi nasionalis, Islam, Komunis, sosialis, tradisionalisme, dan sebagainya. Di mana di antara masing-masing ideologi tersebut ada batas yang jelas. Sedangkan pada masa Orde Baru kita bisa melihat Partai PDI yang mewakili paham nasionalisme, Partai PPP mewakili paham Islam, dan Golkar. Dapat kita pahami kedua partai tersebut tidak bisa menjalankan ideologinya dengan bebas pada waktu dunia politik dikendalikan oleh pemerintah yang diktator.

Ketika rezim Orde Baru yang dinilai otoriter telah tumbang dan kran demokrasi dibuka selebar-lebarnya, sejak saat itu setiap orang dengan mudahnya dapat mendirikan partai politik dengan dalih menjalankan demokrasi, meskipun belum siap dengan suatu ideologi yang diyakini. Ironisnya, ideologi dari sederet parpol besar di Indonesia nyaris tidak ada bedanya. Krisis identitas dan ideologi merupakan cerminan dari parpol kita akhir-akhir ini. Krisis tersebut menyebabkan partai hanya sibuk berkelahi dan berebut kursi kekuasaan ketimbang mengembangkan konsep pemikiran alternatif dalam memperjuangkan bangsa ini agar dapat berkembang lebih baik dan memikirkan pemecahan persoalan bangsa.

Tidak hanya bermasalah dalam hal ideologi. Dalam hal pemberian nama partai pun, para elite politik tampaknya belum menunjukkan keseriusan. Tak sedikit pada awal Reformasi, para pendiri beberapa partai memberikan nama yang unik dan terkesan satire. Di antara nama-nama partai yang unik itu adalah Partai Orde Asli Indonesia, Partai Seni dan Dagelan Indonesia, Partai Dua Syahadat, Partai Rakyat Tani dan Usaha Informal, dan sebagainya.¹⁴

Fenomena krisis ideologi ini bahkan terjadi pada beberapa partai besar. Saat ini partai-partai besar memiliki kecenderungan untuk berubah menjadi partai *catch-all*. Partai Demokrat yang merupakan partai berkuasa saat ini sejak awal mengklaim partainya sebagai partai untuk semua. Atau bisa kita lihat juga dari Partai Keadilan Sejahtera, yang pada awalnya mempunyai basis dari kalangan umat Islam yang baru-baru ini mengusung gagasan untuk menjadi partai terbuka atau “PKS untuk Semua”. Hal ini dapat diketahui dari hasil Munas PKS 16-20 Juni 2010 di Jakarta. Salah satu hasil yang diperoleh adalah adanya keinginan dari para elite partai untuk menerima anggota dari partai lain dengan alasan bahwa PKS adalah partai yang menjunjung tinggi pluralitas.¹⁵

Tidak jauh berbeda dengan Partai PDIP yang sering disebut sebagai partai paling nasionalis dan mungkin dapat juga kita posisikan sebagai

¹⁴Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2001), hlm. 41.

¹⁵<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/10/06/20/120715-pks-nyatakan-terbuka-menerima-kader-non-muslim>, diunduh pada tanggal 15 Agustus 2013.

partai oposisi, walaupun partai ini tidak secara terbuka menyatakan dirinya sebagai partai oposisi. Berdasarkan kenyataan tersebut, maka kita dapat menyimpulkan bahwa saat ini terdapat kecenderungan dari sebagian besar partai politik untuk mengeksklusifkan diri dan menampung semua basis pemilih. Sedangkan ideologi mulai terpinggirkan dan tidak dijadikan sebagai variabel utama dalam menentukan sikap partai.

Fenomena di atas sesuai dengan apa yang disebut oleh Giovanni Sartori sebagai kecenderungan sentrifugal pada partai-partai politik dalam suatu negara.¹⁶ Sartori mengatakan bahwa dalam demokrasi yang sudah terinstitusionalisasi dengan baik, ideologi partai akan mengarah ke tengah (depolarisasi) dan menghilangkan sekat-sekat ideologi antarpartai politik. Dengan kata lain, partai-partai politik cenderung bersifat semakin pragmatis dalam upayanya untuk memenangkan pemilu. Ironisnya, fenomena sentrifugal partai ini justru dilakukan oleh partai sebelumnya sudah terkenal memiliki basis massa yang cukup banyak dan ideologi yang cukup kuat seperti PKS yang terkenal sebagai partai Islam dan PDIP sebagai partai Nasionalis.

Fenomena munculnya partai baru juga perlu menjadi perhatian. Sering kali lahirnya partai baru tersebut dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan dari elite partai lama karena tidak mendapatkan posisi strategis pada partai yang lama ataupun karena terhalang oleh aturan yang semakin ketat seperti tidak lolos verifikasi parpol ataupun terganjal PT sehingga melakukan fusi dengan partai lain.¹⁷

Peserta Pemilu tahun 1999 berjumlah 48 partai, dan yang mendapatkan kursi di DPR sebanyak 21 partai. Jumlah partai politik yang mengikuti pemilu 2004 adalah sebanyak 24 partai politik dan partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR sebanyak 16 partai politik. Sedangkan pada pemilu tahun 2009, jumlah partai politik yang mengikuti pemilu sebanyak 38 partai nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh dan partai yang mendapatkan kursi di DPR 9 partai politik.

¹⁶Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 163.

¹⁷Contoh partai baru yang dibentuk karena adanya kekecewaan terhadap partai lama adalah Partai Nasdem. Sebagaimana kita ketahui Nasdem dibentuk akibat gagalnya Paloh dalam pemilihan Ketua Umum Partai Golkar. Kita juga bisa menengok pada PPN yang merupakan hasil fusi dari 10 partai kecil.

D. Rangkuman dan Evaluasi

1. Rangkuman

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, yang merupakan presiden pertama Indonesia dikenal adanya dua bentuk penerapan demokrasi yaitu yang disebut dengan masa penerapan Demokrasi Liberal (1950-1959) dan masa penerapan Demokrasi Terpimpin (1959-1965). Selama penerapan kedua masa tersebut partai politik mengalami suatu kondisi pasang surut yang begitu dinamis. Pada masa Demokrasi Liberal yang saat itu Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer, pengaruh partai politik terhadap jalannya pemerintahan sangat luar biasa. Hal ini terbukti dengan tidak berlangsung lamanya umur dari kabinet Indonesia kala itu akibat sering dijatuhkan dengan jalan *mosi tidak percaya* dari DPR. Tercatat selama kurun waktu dari tahun 1950 sampai dengan 1959 Indonesia telah mengalami pergantian kabinet sebanyak tujuh kali.

Tidak stabilnya kondisi politik dan pemerintahan Indonesia kala itu tidak terlepas dari kuatnya kepentingan dan keinginan masing-masing partai politik untuk menguasai pemerintahan. Wajar saja, pada masa itu, sistem kepartaian kita menganut sistem multipartai. Akar permasalahannya bukanlah disebabkan karena kita menggunakan sistem multipartai tersebut, akan tetapi jauhnya jarak ideologi dari masing-masing partai politiklah yang menyebabkan ketidakstabilan itu. Dengan kata lain, jika kita menggunakan penggolongan sistem kepartaianya Giovanni Sartori yang berdasarkan jarak ideologi, maka kita dapat menggolongkan sistem kepartaian pada masa Demokrasi Liberal sebagai sistem kepartaian Pluralisme Ekstrim. Ketidakstabilan politik di pusat yang berlangsung cukup lama tersebut akhirnya membuat daerah menjadi marah karena merasa terabaikan oleh pusat sehingga muncullah pemberontakan di mana-mana untuk menuntut kemerdekaan. Walaupun pada masa Demokrasi Terpimpin ini telah berhasil diselenggarakannya pemilu pertama yang dilaksanakan dengan demokratis, namun ternyata anggota Konstituante yang terpilih berdasarkan pemilu tersebut ternyata gagal untuk membentuk undang-undang dasar. Karena situasi semakin tidak terkendali, maka Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD1945.

Masa Demokrasi Terpimpin atau disebut juga dengan masa Orde Lama, menurut Miriam Budiardjo ditandai dengan dominasi presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, serta meluasnya peranan ABRI sebagai unsur politik. Pada masa ini partai politik tidak lagi bebas berekspresi sebagaimana pada masa Demokrasi Liberal karena ruang gerak dari partai politik sangat dibatasi. Melalui Penpres pada tahun 1959 Soekarno memangkas partai politik yang terdapat pada masa itu hingga tersisa sepuluh partai politik termasuk NU dan PNI serta golongan Komunis. Tidak hanya membubarkan partai politik yang tidak termasuk kriteria dalam Penpres tersebut, Soekarno juga menghapuskan DPR hasil pemilu 1955 dan menggantikannya dengan DPR GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) yang anggotanya diangkat langsung oleh presiden.

Dalam masa pemerintahan Presiden Soekarno pada masa ini, kekuatan yang mendominasi adalah tiga unsur, yaitu presiden, PKI, dan TNI AD. Pada masa itu Presiden Soekarno dengan konsep NASAKOM (Nasionalis, Agama, dan Komunis) nya menghendaki berjalannya ketiga ideologi tersebut secara berdampingan. Mati suri nya partai politik pada masa ini juga ditandai dengan tidak diselenggarakannya pemilu kedua pada tahun 1960.

Selanjutnya pada Masa Orde Baru (1966-1998) partai politik juga mengalami kemunduran akibat pembatasan yang dilakukan oleh Presiden Soeharto. Walaupun pada awal berkuasanya rezim Orde Baru sistem kepartaian kita sempat menggunakan sistem multipartai, namun pada tahun 1973 jumlah partai secara drastis dikurangi menjadi tiga partai politik melalui fusi atau penggabungan partai politik. Pemerintah melalui UU No. 3 Tahun 1973, menekan jumlah partai politik yang pada awalnya cukup banyak menjadi 3 kekuatan sosial politik yang terdiri dari 2 partai politik yaitu PPP dan PDI serta 1 Golkar. Penataan tersebut menyebabkan partai politik tidak mampu untuk menyalurkan aspirasi rakyat karena dominannya peran pemerintah. Hal ini terlihat dari hasil pemilu selama Orde Baru sebanyak enam kali pemilu yang selalu dimenangkan oleh Golkar, yang merupakan partai pemerintah. Sedangkan, dua partai lainnya, yaitu PDI dan PPP hanya dijadikan aksesoris demokrasi semata.

Pada era Reformasi, partai politik seolah terlepas dari semua belenggu yang mengekang selama ini. Rezim Orde Baru yang otoriter kemudian berganti kepada rezim reformasi yang demokratis. Presiden pertama pada era Reformasi, yaitu Presiden B.J. Habibie akhirnya menerapkan kembali sistem multipartai. Selain itu, partai politik juga diperkenankan untuk tidak harus menjadikan Pancasila sebagai ideologi partai. Antusiasme masyarakat dalam berpolitik waktu itu sungguh luar biasa, pada tahun 1999 tercatat sebanyak 141 partai politik dan 48 di antaranya dinyatakan memenuhi syarat untuk dapat mengikuti Pemilu. Namun, kondisi partai politik pada masa ini tetap meninggalkan banyak catatan. Salah satunya adalah masalah deideologi partai. Keasyikan partai politik untuk menghadapi pemilu membuat partai menjadi pragmatis dan secara perlahan berubah menjadi partai *catch-all* dengan berusaha merangkul semua basis pemilih. Menurut Giovanni Sartori keadaan sistem kepartaian yang seperti ini dapat disebut sebagai proses depolarisasi yang pada gilirannya akan mencapai suatu konsensus sistem multipolar yang cenderung bersifat sentrifugal.

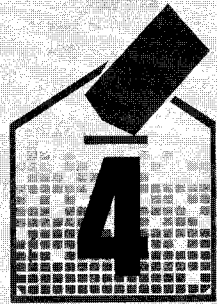
2. Evaluasi

Berdasarkan uraian mengenai Perkembangan Partai Politik di Indonesia, jawablah pertanyaan di bawah ini:

- a. Jelaskan menurut pendapat Saudara, apakah penyebab dari ketidakstabilan politik pada masa Demokrasi Liberal/Parlementer?
- b. Menurut Saudara sistem kepartaian apakah yang dianut oleh Indonesia ketika masa Orde Baru?
- c. Jelaskan alasan dilakukannya kebijakan fusi partai politik oleh Presiden Soeharto!
- d. Indonesia menggunakan sistem kepartaian multipartai pada masa Demokrasi Liberal dan Terpimpin/Orde Lama serta pada era Reformasi. Jelaskan perbedaan kondisi politik yang terjadi antara ketiga masa tersebut!
- e. Apakah penyebab runtuhnya ideologi partai pada era Reformasi? Jelaskan!

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

PERKEMBANGAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA



Pemilu yang merupakan salah satu perwujudan dari demokrasi merupakan jalan yang telah diambil oleh bangsa ini dalam melakukan sirkulasi pemerintahan. Dengan diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, maka dimulailah babak baru dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Kesiapan dari rakyat Indonesia untuk melepaskan ikatan-ikatan primordialisme, seperti kepentingan kelompok, suku, agama, dan kepentingan lainnya patut diapresiasi. Salah satu agenda pemerintahan Presiden Soekarno kala itu adalah melaksanakan pemilu dalam waktu dekat. Walaupun pemilu pertama baru terlaksana setelah sepuluh tahun merdeka namun patut diapresiasi karena pemilu terlaksana tanpa kendala yang berarti.

Layaknya sebuah negara yang baru menemukan jati dirinya, pelaksanaan pemilu tidak selamanya berjalan sesuai dengan harapan. Pasang surut kehidupan politik pasca kemerdekaan turut memengaruhi pelaksanaan pemilu. Hingga saat ini pun Indonesia masih terus mencari format pelaksanaan pemilu yang benar-benar pas untuk kondisi bangsa Indonesia yang sangat plural. Jatuh bangun setiap rezim pemerintahan dapat dipandang sebagai eksperimen demokrasi yang terus berusaha mencapai kondisi ideal. Berbagai permasalahan pemilu dari masa ke masa merupakan catatan bagi pelaksanaan pemilu ke depan sehingga diharapkan

masalah yang pernah dihadapi pada pemilu sebelumnya tidak lagi diulangi oleh pemilu selanjutnya.

Sebelum kita membahas berbagai upaya perbaikan pelaksanaan pemilu ke depan, maka terlebih dahulu harus kita lihat bagaimana sejarah perjalanan pemilu yang pernah kita laksanakan, mulai dari pemilu pertama yang dilaksanakan pada masa Demokrasi Liberal hingga pemilu terakhir yang dilaksanakan pada masa Reformasi. Diharapkan dengan pemahaman yang kita peroleh ini, kita mampu untuk merancang format pelaksanaan pemilu pada masa mendatang. Untuk dapat memahami penyelenggaraan pemilu dari masa Demokrasi Liberal hingga masa Reformasi, maka kita akan melihatnya dari beberapa aspek, yaitu **landasan hukum, penyelenggara pemilu, peserta pemilu, sistem pemilu, dan pelaksanaan/hasil pemilu.**

A. Pemilihan Umum Masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia harus melalui jalan panjang nan terjal. Cita-cita terselenggaranya pemilihan umum Indonesia yang pertama kali, muncul segera setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Pemilu pertama direncanakan akan diselenggarakan pada tahun 1946. Agar terselenggara, maka dibentuklah sebuah lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu). Lembaga tersebut didirikan untuk mengisi keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP ialah badan perwakilan rakyat pertama yang dimiliki Indonesia sejak kemerdekaannya. KNIP dibentuk atas dasar Maklumat Wakil Presiden No. X 16 Oktober 1945. Pemerintah berencana mengadakan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan mengisi lembaga tersebut yang disampaikan melalui maklumat tersebut. Pada Maklumat Pemerintah Indonesia 3 November 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden Mohammad Hatta, disebutkan bahwa pemilihan pemilu tersebut akan diadakan pada bulan Januari 1946.

Pemilu yang telah direncanakan tidak jadi diselenggarakan, sehingga pada bulan Juli 1946, KNIP mengesahkan RUU tentang Pembaruan Susunan Komite Nasional Indonesia Pusat menjadi undang-undang, yakni UU Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaruan Susunan Komite Nasional

Indonesia Pusat.¹ Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa akan dibentuk badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah. Badan ini memiliki tugas menyelenggarakan pemilihan anggota KNIP sebanyak 110 orang. Nama badan tersebut adalah Badan Pembaruan Susunan Komite Nasional Pusat yang disingkat dengan BPS untuk di pusat, dan Cabang Badan Pembaruan Susunan Komite Nasional Pusat untuk di daerah.

BPS dibentuk dan diangkat langsung oleh presiden, bertempat di Yogyakarta. Anggota BPS terdiri dari 10 orang. Anggota BPS merupakan perwakilan dari partai politik dan wakil dari daerah. Anggota BPS dilantik oleh Wapres Mohammad Hatta pada tanggal 16 September 1946.² Untuk mendukung kinerja BPS, pemerintah membentuk kantor pemilihan. Kantor pemilihan bertugas melaksanakan seluruh kegiatan pengadministrasian pemilihan, mengatur rapat-rapat BPS, membuat laporan pelaksanaan pemilihan, menyiapkan seluruh barang-barang keperluan BPS, membuat pengumuman-pengumuman, dan pengarsipan.

Untuk mendukung keberlangsungan pelaksanaan pemilihan di daerah, didirikan cabang BPS di tiap karesidenan, tempat kedudukan gubernur (untuk Kalimantan dan Maluku) dan di tempat lain yang ditentukan oleh BPS (untuk Sunda Kecil dan Sulawesi). Pada waktu itu cabang BPS yang dibentuk sejumlah 33 cabang.³

¹Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1999), hlm. 221.

²Kesepuluh anggota BPS itu adalah Soepeno dari PSI (ketua merangkap anggota), Mr. Soejono Hadinoto Brotokoesoemo dari Partai Kedaulatan Rakyat Indonesia (wakil ketua merangkap anggota), Boerhanoeddin Harahap dari Masyumi, Sjamsoedin Soetan Makmoer dari PNI, R.A.J. Djoepri Nitimihardjo dari Partai Katholik, Soetomo dari Badan Kongres Pemuda RI, Moechasim Hadiprabowo dari Daerah Sunda Kecil, A. Tahya dari Maluku, Manai Sophiaan dari Sulawesi, dan Goesti Abdoel Moeis dari Kalimantan. http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39 diunduh 18 Agustus 2013.

³Rinciannya, 19 di Jawa (semuanya karesidenan), yaitu Banten, Jakarta, Bogor, Priangan, Cirebon, Banyumas, Pekalongan, Kedu, Semarang, Pati, Bojonegoro, Madiun, Kediri, Surabaya, Malang, Besuki, dan Madura. Juga di DI Yogyakarta. Sedangkan di Sumatera ada 10 cabang BPS yang dibentuk, yaitu di Aceh, Sumatera Timur, Tapanuli, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Palembang, Bangka Belitung, dan Lampung. Semuanya juga merupakan karesidenan. Sisanya di Kalimantan, Maluku, Sulawesi, dan Sunda Kecil, masing-masing 1 cabang. http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39 diunduh 18 Agustus 2013.

Tugas dari cabang BPS ini adalah memimpin dan mengawasi pendaftaran pemilih di wilayahnya dan menyelenggarakan pemilihan anggota KNIP. Jumlah anggotanya bisa berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain, tetapi strukturnya sama dengan BPS di pusat, yaitu seorang ketua, seorang wakil ketua, dan beberapa anggota. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau gubernur.

Untuk mendukung tugas cabang BPS, dibentuklah cabang kantor pemilihan di bawah cabang BPS yang bertugas membantu cabang BPS dalam menetapkan pemilih di wilayah masing-masing. Anggotanya adalah wakil dari perkumpulan-perkumpulan politik, ekonomi, sosial, dan laskar rakyat. Pada 1948 BPS beserta semua organ di bawahnya, baik di pusat maupun di daerah dibubarkan, pembubaran tersebut merupakan konsekuensi dari tidak digunakannya lagi UU No. 12 Tahun 1946 tentang Pembaruan Susunan KNIP.

Setelah diberlakukan UU No. 27 Tahun 1948 tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-anggotanya. UU tersebut menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum mulai dari tingkat pusat sampai daerah.

Dalam rangka melaksanakan pemilu DPR, dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pemilihan (tingkat provinsi), cabang Kantor Pemilihan (tingkat kabupaten), dan Kantor Pemungutan Suara (tingkat kecamatan). Untuk pemilu DPRD pelaksanaannya tidak bersamaan dengan pemilu DPR. Tugas KPP adalah memimpin pemilihan pemilih dan memilih anggota DPR dengan dibantu oleh sekretariat KPP. Di tingkat provinsi, tugas yang dijalankan oleh KPP dilaksanakan oleh Kantor Pemilihan (KP), yang berkedudukan di ibukota provinsi. KP inilah yang bertanggung jawab memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerahnya. Selain di provinsi, untuk daerah-daerah khusus seperti DIY dan Karesidenan Surakarta, pemerintah juga membentuk KP.

Di tingkat kabupaten dibentuk Cabang Kantor Pemilihan (Cabang KP) oleh gubernur atau residen yang secara *ex officio* merupakan ketua KP. Tugas dari cabang KP memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerahnya atas perintah KP. KPP dan organ-organ di bawahnya dibubarkan sebelum sempat menjalankan tugasnya menyelenggarakan

pemilu. Hal ini dikarenakan RIS kembali menjadi negara kesatuan RI dengan diberlakukannya UUD Sementara 1950. Sistem pemilihan anggota lembaga wakil rakyat pun berubah. Salah satu contoh adalah mekanisme pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat.

Dalam Pasal 56 UUDS 1950 disebutkan:

“Dewan perwakilan rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri sejumlah Anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 58.”⁴

Sedangkan pasal 57 menyebutkan:

“Anggota-anggota dewan perwakilan rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”⁵

Di samping itu, UUDS 1950 juga mengamanatkan adanya lembaga baru bernama Konstituante. Ketentuan tugas dan mekanisme pemilihan anggota Konstituante termaktub dalam Pasal 134 dan 135 UUDS 1950 yang berbunyi. Konstituante (sidang pembuat undang-undang dasar) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.⁶

Sedangkan Pasal 135 berbunyi:

- 1) Konstituante terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil.
- 2) Anggota-anggota Konstituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan tjara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

⁴Pasal 56 UUDS 1950.

⁵Pasal 57 UUDS 1950.

⁶Pasal 134 UUDS 1950.

- 3) Ketentuan-ketentuan dalam pasal 58 berlaku buat Konstituante dengan pengertian bahwa jumlah-jumlah wakil itu dua kali lipat.⁷

Berkaitan dengan hal itu, pemerintah bersama DPR, menyusun undang-undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Pasal 138 undang-undang tersebut yang menyebutkan, sejak berlakunya undang-undang ini kantor-kantor badan-badan penyelenggara pemilihan yang telah dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948, masing-masing disesuaikan menjadi kantor badan penyelenggara pemilihan, yang dibentuk menurut undang-undang ini.⁸

Dalam rangka melaksanakan ketentuan ini dilakukan beberapa hal, yaitu:

- 1) Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pemilihan (KP), dan Kantor Pemungutan Suara (KPS) yang sudah ada secara berturut-turut akan diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan (PP), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). Kecualikan untuk KP DI Yogyakarta, Karesidenan Surakarta, dan Tapanuli/Sumatera Timur. KP di ketiga wilayah tersebut tidak diganti. Mendagri hanya membentuk 1 PPS dalam 1 daerah pemungutan suara.
- 2) Sekretariat KPP diubah menjadi sekretariat PPI, sekretariat KP diubah menjadi sekretariat PP, dan sekretariat KPS diubah menjadi sekretariat PPS.

Melalui perubahan-perubahan tersebut tampak sekilas bahwa dari segi kelembagaan perubahan yang dilakukan hanya sebatas perubahan nama. Namun tidak hanya itu, secara substansial orang-orang yang mengisi lembaga-lembaga tersebut juga diganti. Ketua, wakil ketua, para anggota, dan para wakil anggota KPP diberhentikan dengan dikeluarkannya Keppres No. 189/1953. Sebelumnya, pemberhentian itu didahului dengan keluarnya Keppres No. 188 tanggal 7 Nopember 1953 yang isinya menetapkan susunan keanggotaan PPI yang baru.

⁷Pasal 135 UUDS 1950.

⁸UU Nomor 7 1953 diundangkan pada 7 April 1953. Lembaran Negara Nomor 19 Tahun 1953.

Pada tanggal 3 Desember 1953 KPP melakukan serah terima kepada PPI disaksikan anggotanya masing-masing. Pihak KPP diwakili oleh Sjamsudin Sutan Makmur, sedangkan pihak PPI diwakili oleh Sukri Hadikusumo. Pada periode ini terdapat perbedaan tugas PPI dengan lembaga sejenis yang ada sebelumnya. Yaitu, selain menyelenggarakan pemilihan anggota DPR, PPI juga melaksanakan pemilihan anggota Dewan Konstituante.

Anggota PPI berjumlah sekurang-kurangnya 5 (lima) orang dan sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, dua di antaranya adalah ketua dan wakil ketua. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan masa kerja 4 (empat) tahun. Dengan hasil kerja PPI inilah, pemilu 1955 sebagai pemilu dilaksanakan di Indonesia untuk pertama kalinya.

1. Pemilu 1955

Pemilu yang merupakan salah satu prasyarat demokrasi merupakan dambaan dari setiap Kabinet Parlementer Indonesia kala itu. Namun, pemilu yang diharapkan tersebut ternyata tidak mudah untuk terlaksana. Tidak hanya masalah keamanan, biaya yang tinggi, serta permasalahan administrasi yang kompleks, keraguan dari partai yang sedang berkuasa akan nasibnya setelah pemilu dilangsungkan juga menjadi penyebab mengapa pemilu tak kunjung diselenggarakan.

Kabinet yang selalu berganti dalam waktu yang singkat menyebabkan ketidakstabilan politik di Indonesia. Hingga pada akhirnya pemerintah mengambil tindakan untuk menerbitkan UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR. Sebelum pemilu pertama dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 tidak kurang dari 5 (lima) kabinet yang telah mencantumkan aktivitas politik tersebut ke dalam programnya. Pemerintah pertama yang menyatakan pemilu sebagai rencananya adalah Kabinet RIS yang berkuasa sejak 20 Desember 1949 sampai dengan 6 September 1950.⁹

Persiapan untuk penyelenggaraan pemilu ini mulai diinisiasi oleh Kabinet Ali Sastroamijoyo (31 Juli 1953-12 Agustus 1955). Berbagai macam persiapan telah dilaksanakan mulai dari pembentukan panitia pemilihan baik di pusat maupun di daerah hingga penetapan daerah pemilihan. Pada

⁹Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 155.

tanggal 16 April 1955 pemerintah mengumumkan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR akan dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota Konstituante pada tanggal 15 Desember 1955.

Semenjak pengumuman tersebut partai politik mulai melaksanakan kampanye untuk menarik simpati rakyat. Belum sampai pada hari pelaksanaan pemilu, Kabinet Ali jatuh pada tanggal 24 Juli 1955. Walaupun demikian, pemilu tetap dilaksanakan pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955-3 Maret 1956) dengan tidak mengalami perubahan jadwal pemilu.

Boleh dikatakan pemilu 1955 ini merupakan peristiwa kedua terbesar setelah Proklamasi Kemerdekaan RI tahun 1945 karena pada masa ini rakyat begitu antusias dalam berpartisipasi. Tercatat lebih dari 91% rakyat ikut serta pada pemilu pertama ini.

a. Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR sebagaimana diubah dengan UU Nomor 18 Tahun 1953. Namun, kekurangan undang-undang ini adalah tidak mencantumkan perihal pengaturan kampanye.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954 tentang Menyelenggarakan Undang-undang Pemilu.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan DPR/Konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif/Pemberhentian Berdasarkan Penerimaan Keanggotaan Pencalonan Keanggotaan Tersebut, Maupun Larangan Mengadakan Kampanye Pemilu Terhadap Anggota Angkatan Perang.

b. Penyelenggara Pemilu

Agar terselenggaranya pemilu 1955, maka dibentuklah badan penyelenggara pemilihan yang berpedoman pada Surat Edaran Menteri Kehakiman Nomor JB.2/9/4 Und.Tanggal 23 April 1953 dan 5/11/37/KDN tanggal 30 Juli 1953. Adapun nama badan yang menyelenggarakan pemilu dari tingkat pusat sampai daerah yaitu:

1) Panitia Pemilihan Indonesia (PPI)

Bertugas untuk mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Masa kerja PPI adalah 4 (empat) tahun dengan anggota sekurang-kurangnya 5 (lima) orang dan sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang.

2) Panitia Pemilihan (PP)

PP ini dibentuk di setiap daerah pemilihan untuk membantu persiapan dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Masa kerja PPI adalah 4 (empat) tahun dengan anggota sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota dan sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang anggota.

3) Panitia Pemilihan Kabupaten (PPK)

PPK dibentuk pada tiap kabupaten oleh menteri dalam negeri yang bertugas membantu panitia pemilihan mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR.

4) Panitia Pemungutan Suara (PPS) dibentuk di setiap kecamatan oleh menteri dalam negeri dengan tugas mengesahkan daftar pemilih, membantu persiapan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR serta menyelenggarakan pemungutan suara. Keanggotaan PPS sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota dan Camat karena jabatannya menjadi ketua PPS merangkap anggota. Wakil ketua dan anggota diangkat dan diberhentikan oleh PPK atas nama menteri dalam negeri.

c. Peserta Pemilu

Pada pemilu 1955 ini, pemilihan ditujukan untuk memilih anggota DPR dan Konstituante. Jumlah peserta pemilu anggota DPR ini sebanyak 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan.

Sedangkan peserta untuk pemilu anggota Konstituante adalah sebanyak 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perorangan.¹⁰

¹⁰Hasil Pemilu, www.kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf, diunduh pada tanggal 18 Agustus 2013.

Partai politik tersebut antara lain:

- 1) Partai Komunis Indonesia (PKI), didirikan pada tanggal 7 November 1945, diketuai oleh Moh. Yusuf Sarjono
- 2) Partai Islam Masjumi, didirikan pada tanggal 7 November 1945, diketuai oleh dr. Sukirman Wirjosardjono
- 3) Partai Buruh Indonesia, didirikan pada tanggal 8 November 1945, diketuai oleh Nyono
- 4) Partai Rakyat Djelata, didirikan pada tanggal 8 November 1945, diketuai oleh Sutan Dewanis
- 5) Partai Kristen Indonesia (Parkindo), didirikan pada tanggal 10 November 1945 diketuai oleh DS. Probowinoto
- 6) Partai Sosialis Indonesia, didirikan pada tanggal 10 November 1945 diketuai oleh Mr. Amir Syarifudin
- 7) Partai Rakyat Sosialis, didirikan pada tanggal 20 November 1945 diketuai oleh Sutan Syahrir
- 8) Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI), didirikan pada tanggal 8 Desember 1945, diketuai oleh J. Kasimo
- 9) Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI) diketuai oleh JB. Assa
- 10) Gabungan Partai Sosialis Indonesia dan Partai Rakyat Sosialis, menjadi Partai Sosialis pada 17 Desember 1945, diketuai oleh Sutan Syahrir, Amir Syarifudin dan Oei Hwee Goat
- 11) Partai Republik Indonesia, Gerakan Republik Indonesia dan Serikat Rakyat Indonesia menjadi Partai Nasional Indonesia (PNI) 29 Januari 1946, diketuai oleh Sidik Joyosuharto.

Adapun peserta pemilu 1955 dapat digolongkan berdasarkan ideologinya, antara lain:¹¹

- 1) Partai Politik yang Beraliran Nasionalis

Partai politik yang beraliran nasionalis pada pemilu 1955 adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila, Partai Rakyat Nasional, Persatuan

¹¹Mochtar Pabottingi, *Op. Cit.*, hlm. 43.

Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPPRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Indonesia, PRIM, Partai R. Soedjono Prawirosoedarso, Partai Indonesia Raya Wongsonegoro, Partai Indonesia Raya Hazairin, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), Partai Persatuan Daya.

2) Partai Politik yang Beraliran Islam

Partai politik yang beraliran Islam pada pemilu 1955 adalah Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Perti, AKUI, Partai Politik Tharikat Islam (PPTI).

3) Partai Politik yang Beraliran Komunis

Partai politik yang beraliran komunis pada pemilu 1955 adalah Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ACOMA.

4) Partai Politik yang Beraliran Sosialis

Partai politik yang beraliran sosialis pada pemilu 1955 adalah Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Rakyat Desa, dan Baperki.

5) Partai yang Beraliran Kristen/Nasrani

Partai politik yang beraliran Kristen/Nasrani adalah Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Katholik.

d. Sistem Pemilihan

Sistem pemilu yang dipakai dalam pemilu 1955 ini adalah sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar atau dapat disebut juga dengan sistem proporsional yang tidak murni.

e. Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemilu pertama pada tahun 1955 ini berhasil diselenggarakan setelah mengalami berbagai macam kendala. Satu hal yang patut dibanggakan dari pemilu pertama ini adalah terselenggaranya pemilu dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis walaupun pemilu ini diikuti oleh ratusan peserta. Kondusifnya pelaksanaan pemilu ini berhasil mendapatkan apresiasi dan pujian dari negara lain. Walaupun pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.

Tingginya semangat berkompetensi secara sehat juga terlihat dari pelaksanaan pemilu pertama ini. Hal ini terlihat dari sikap para calon anggotanya yang berasal dari pejabat yang sedang memerintah. Meskipun mereka sedang berkuasa namun mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan kewenangan yang dimilikinya untuk menggiring pemilih agar memilih partainya. Dengan demikian, sosok pejabat negara tidaklah dianggap sebagai saingan yang bisa memenangkan pemilu dengan segala cara.

Tahap pelaksanaan pemilu ini dimulai dari proses pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh PPS sejak 17 bulan sebelum pelaksanaan pemilu. Jumlah pemilih yang terdaftar pada pemilu ini adalah sebanyak 43.104.464 orang. Sebesar 91,45% jumlah pemilih yang tercatat diperhitungkan telah datang ke TPS karena diperkirakan sebanyak 2,5% jumlah pemilih yang terdaftar sudah meninggal dunia. Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 257 kursi. Jumlah tersebut berasal dari ketentuan bahwa setiap satu orang anggota DPR mewakili 300.000 jiwa. Pada waktu itu jumlah penduduk Indonesia sebanyak 77.987.879 jiwa.

Karena pemilu kali ini dilakukan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR dan memilih anggota Dewan Konstituante, maka hasilnya pun perlu dipaparkan semuanya.

Tabel 4.1 Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR¹²

No.	Partai/Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,84	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katholik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4

¹²http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=39
diunduh tanggal 31 Juli 2013.

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.588	0,53	2
17.	Baperki	178.887	0,47	1
18.	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19.	Grinda	154.792	0,41	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21.	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24.	AKUI	81.454	0,21	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27.	Angkatan Comunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1
29.	Lain-lain	1.022.433	2,71	-
Jumlah		37.785.299	100,00	257

Pemilu untuk anggota dewan Konstituante dilaksanakan pada 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota Konstituante dipilih sebanyak 520, tetapi di Irian Barat yang memiliki jatah 6 kursi tidak ada pemilihan. Maka kursi yang dipilih hanya 514. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU dan PKI meningkat dukungannya, sementara Masyumi, meski tetap menjadi pemenang kedua, perolehan suaranya merosot 114.267 dibandingkan suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR. Peserta pemilihan anggota Konstituante yang mendapatkan kursi itu adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2 Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante¹³

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katholik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Komunis Muda (ACOMA)	55.844	0,15	1
28.	R.Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesia (GBRI)	39.874	0,11	
33.	PIR NTB	33.823	0,09	1
34.	L.M.Idrus Effendi	31.988	0,08	1
35.	lain-lain	426.856	1,13	
Jumlah		37.837.105		514

¹³*Ibid.*

2. Periode Demokrasi Terpimpin (Orde Lama)

Idealnya pemilu kedua dilaksanakan pada kurun waktu 5 (lima) tahun setelah pemilu pertama dilaksanakan. Namun, ternyata pemilu kedua yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 1960 tidak terlaksana sehingga kesuksesan pemilu pertama tidak bisa dilanjutkan pada periode selanjutnya walaupun sebenarnya Presiden Soekarno telah membentuk Panitia Pemilihan Indonesia II pada tahun 1958. Namun, dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan bahwa Konstituante dibubarkan dan pernyataan kembali ke UUD 1945, maka pemilu yang akan dilaksanakan tersebut akhirnya dibatalkan.

Oleh karena itu, maka anggota DPR hasil pemilu 1955 tetap menjalankan tugasnya. Hal ini diperkuat dengan dikeluarkannya PenPres No. 1/1959 yang menyatakan bahwa DPR hasil pemilu 1955 menjalankan tugasnya menurut UUD 1945. Namun, pada kenyataannya posisi anggota DPR tersebut tidak berjalan lama karena pada saat itu DPR ini tidak menyetujui rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah. Akhirnya nasib DPR ini sama dengan Konstituante yang telah dibubarkan oleh presiden. Melalui PenPres No. 3 Tahun 1960, pada 5 Maret 1960 anggota DPR periode ini dinyatakan diberhentikan dari jabatannya.

Untuk mengisi kekosongan anggota DPR, kemudian Presiden Soekarno membentuk DPR GR dengan keluarnya PenPres No. 4 Tahun 1960 pada 24 Juni 1960 yang menjadi dasar pembentukan DPR GR (DPR Gotong Royong).¹⁴ Walaupun sebenarnya pengisian anggota MPR dan DPR melalui mekanisme pengangkatan oleh presiden tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak ada satu pun klausul pada UUD 1945 yang mengatur tentang tata cara memilih anggota DPR dan MPR. Akan tetapi, implikasi dari pengangkatan itu adalah terkooptasinya kedua lembaga itu di bawah presiden. Padahal berdasarkan UUD 1945, MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan DPR *neben* atau sejajar dengan presiden.¹⁵

¹⁴Daniel S. Lev, *Partai-partai Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin*, dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996), hlm. 133.

¹⁵Rusli Karim, *Op. Cit.*, hlm. 139.

Sampai pada akhirnya, pada tahun 1967 melalui sidang istimewa dengan Ketetapan MPRS XXXIII/MPRS/1967 MPRS memberhentikan Soekarno sebagai presiden. Tap MPRS tersebut selain memuat pencabutan kekuasaan dari Presiden Soekarno, juga memberikan mandat kepada Soeharto untuk mengemban amanat sebagai Pejabat Presiden sampai dilaksanakannya Pemilihan Umum. Walaupun TAP MPRS tersebut telah keluar, pemilu yang demokratis belum juga berhasil diselenggarakan.

Hal tersebut termaktub dalam Pasal 4 TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 yang menyebutkan, "Menetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XV/MPRS/1966, dan mengangkat Jenderal Soeharto, pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya presiden oleh majelis permusyawaratan rakyat hasil pemilihan umum.¹⁶ Beberapa pihak mensinyalir bahwa penundaan pelaksanaan pemilu oleh Presiden Soeharto ini adalah untuk tetap mempertahankan posisinya sebagai presiden.

B. Pemilihan Umum Masa Orde Baru

Dengan dikeluarkannya TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967, Jenderal Soeharto mengambil alih kursi Presiden menggantikan Soekarno sampai terpilihnya presiden baru oleh MPR hasil pemilihan umum. Pemilu diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli 1968, seperti yang tercantum dalam TAP MPRS XI/MPRS/1966 Pasal 1. Selain itu dirasa perlu untuk segera membentuk perangkat pelaksanaan pemilihan umum.

Seiring berjalannya waktu pemilu tidak dapat dilaksanakan sampai tenggat waktu yang telah ditentukan. Maka langkah selanjutnya adalah mengubah Ketetapan sebelumnya dengan Ketetapan MPRS XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan pemilu harus diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971.¹⁷

¹⁶Pasal 4 TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967

¹⁷Di samping memuat perubahan ketentuan Pasal 1 TAP MPRS XI/MPRS/1966 juga mengubah ketentuan Pasal 2 sehingga berbunyi, "MPRS hasil pemilihan umum pada bulan Maret 1973 bersidang untuk: a. memilih presiden dan wakil presiden; b. menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara; c. menetapkan rencana pola pembangunan lima tahun ke-2". Pasal 2 TAP MPRS XLII/MPRS/1968.

Penundaan pelaksanaan pemilu disebabkan oleh ketidaksiapan kondisi politik dan ekonomi untuk menyelenggarakan pemilu.¹⁸ Sigit Pamungkas berpendapat bahwa penundaan yang dilakukan Presiden Soeharto ini adalah politik pemilu pertama pada masa Orde Baru untuk mempersiapkan jalan agar kekuasaannya bertahan lama.¹⁹ Pada praktiknya pemilu kedua baru bisa diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971.

Joeniarso mendefinisikan Orde Baru sebagai tatanan kehidupan negara dan bangsa yang diletakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945.²⁰ Presiden Soeharto bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni. Oleh karena itu, masa Orde Baru ini sering juga disebut dengan masa Sistem Demokrasi Pancasila karena kehidupan bernegara dilaksanakan berdasarkan Pancasila.

Pemilu pada masa Orde Baru dilaksanakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pada era kepemimpinan Soeharto ini diambillah suatu kebijakan terkait dengan penyederhanaan jumlah partai politik. Jika pada masa Orde Lama dan sebelumnya Indonesia menganut sistem multipartai dengan jumlah partai yang sangat banyak, namun pada masa Orde Baru terjadi perubahan drastis mengenai sistem kepartaian yang dianut Indonesia. Pada pemilu 1971 sistem kepartaiannya masih menggunakan sistem multipartai namun jumlahnya hanya 10 partai. Akan tetapi, semenjak pelaksanaan pemilu yang ketiga pada tahun 1977 jumlah partai kembali direduksi hingga tersisa tiga partai saja. Walaupun sebenarnya ada tiga partai yang menjadi peserta pemilu, yaitu Golkar, PDI, dan PPP, akan tetapi kenyataannya Indonesia pada masa itu menganut sistem partai tunggal. Kedua partai yang disebut belakangan hanyalah partai yang ikut meramaikan pemilu saja sehingga dapat dipastikan bahwa Golkar akan selalu menang pada setiap pemilu. Partai tunggal adalah suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai tetapi ada satu partai yang dominan yang digunakan penguasa untuk memobilisasi massa dan mengesahkan kekuasaannya.²¹

¹⁸Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm. 182.

¹⁹Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 76.

²⁰Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 200.

²¹Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 159.

Pada masa Orde Baru telah dilaksanakan pemilu secara berkala setiap 5 (lima) tahun sekali kecuali pada pemilu ketiga yang dilaksanakan setelah enam tahun sejak pemilu kedua dilaksanakan. Selain itu, tingkat partisipasi rakyat dinilai sangat baik, hampir 90% rakyat yang mempunyai hak pilih ikut serta dalam pemililihan umum. Akan tetapi, ternyata dibalik rutinitas pelaksanaan pemilu dan tingginya tingkat partisipasi rakyat tersebut menyimpan catatan politik yang negatif.

Sepanjang perjalanan masa Orde Baru telah terjadi berbagai macam penyimpangan dan kecurangan pada setiap pemilu. Golkar seperti telah dirancang sedemikian rupa untuk selalu memenangkan setiap pemilu yang diselenggarakan. Kemenangan Golkar pada setiap pemilu merupakan hasil usaha pemerintah yang telah memobilisasi tiga kekuatan besar, yaitu Birokrasi, Golkar, dan Militer. Sedangkan dua partai lainnya hanya sebagai peramai pemilu belaka.

Pemilu pada masa Orde Baru dinilai tidak bisa kita jadikan patokan dalam mengukur suara rakyat karena Golkar telah menekan rakyat untuk memilih partai penguasa tersebut dengan tiga kekuatan yang dimilikinya. Kompetisi antarpantai pun diminimalisir dan rakyat tidak mendapatkan kebebasan untuk memiliki pandangan yang berbeda dengan pemerintah. Tidak hanya itu, pemerintah juga memaksa partai-partai yang notabene memiliki ideologi berbeda-beda untuk bergabung ke dalam tiga partai, yaitu Golkar, PPP, dan PDI.

Harry Tjan Silalahi berpendapat bahwa terdapat dua hakikat pokok dalam pemilu yang digunakan sebagai alat untuk pemahaman politik (*political self-understanding*) Orde Baru, yaitu:²²

1. Pemilu bukanlah merupakan suatu alat atau sarana untuk mengubah pemerintah atau negara RI dan kedua keterlibatan masyarakat di dalam pemilu lebih merupakan kewajiban ketimbang hak warga negara.
2. Gambaran tersebut dapat diartikan bahwa pemilu pada Orde Baru lebih menekankan pada mempertahankan kekuasaan dan bukan untuk mengganti rezim pemerintahan.

²²Syamsuddin Haris dkk, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru Sebuah Bunga Rampai*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, 1998), hlm. 54

Terdapat alasan mengapa pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru dikategorikan sebagai pemilu yang tidak demokratis. Seperti yang diungkapkan Syamsudin Haris bahwa:²³

1. Peranan pemerintah yang terlalu dominan, dan sebaliknya, terlalu minimnya keterlibatan masyarakat pada hampir di semua tingkatan kelembagaan maupun proses pemilu.
2. Proses pemilu tidak berlangsung *fair* karena adanya pemihakan pemerintah kepada salah satu organisasi peserta pemilu yaitu Golkar.

Pemilu Orde Baru yang berlangsung sejak tahun 1971-1997 ini menunjukkan suatu fenomena kental dengan nuansa politisasi. Sartori berkata bahwa sistem kepartaian pada masa Orde Baru ialah Hegemonik.²⁴ Hegemonik adalah sebuah kondisi di mana suatu partai atau koalisi partai yang mendominasi kemenangan di suatu negara dalam kurun waktu tertentu. Tidak adanya kompetisi pada masa Orde Baru juga terlihat dari hasil pemilu yang selalu dimenangkan oleh Golkar selama enam kali berturut-turut. Berikut ini adalah penjabaran pelaksanaan pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru.

1. Pemilu 1971

a. Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- 1) TAP MPRS XI/MPRS/1966 yang mengamanatkan agar pemilu bisa diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli 1968 yang tercantum dalam Pasal 1. Di samping mengenai ketentuan waktu pelaksanaan pemilu, juga ditetapkan perlu segera dibentuknya segenap perangkat pelaksanaan pemilihan umum. Pasal 2 menyebutkan, undang-undang pemilihan umum dan undang-undang susunan MPR, DPR, dan DPRD sudah harus selesai diundangkan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal penetapan ketetapan ini.
- 2) Ketetapan MPRS XLII/MPRS/1968 yang mengamanatkan pemilu harus diselenggarakan selambat-lambatnya pada 5 Juli 1971.

²³Sigit Pamungkas. *Op. Cit.*, hlm. 75.

²⁴Sigit Pamungkas, *Op. Cit.*, hlm. 84

- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan
- 4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

b. Penyelenggara Pemilu

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 pelaksana pemilu adalah pemerintah di bawah pimpinan presiden. Ketentuan lebih lengkap termaktub dalam Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 1969 yang menyebutkan, “(1) Pemilihan Umum dilaksanakan oleh pemerintah di bawah pimpinan presiden; (2) Dalam penyelenggaraan sehari-hari seorang pejabat dapat ditunjuk oleh presiden untuk melaksanakan pimpinan pemilihan umum tersebut; (3) Untuk melaksanakan pemilihan umum presiden membentuk sebuah lembaga pemilihan umum dengan diketuai menteri dalam negeri.”

Adapun tugas menteri dalam negeri adalah:

- 1) Mengadakan perencanaan dan persiapan untuk melaksanakan pemilihan umum;
- 2) Memimpin dan mengawasi panitia-panitia termaksud dalam ayat (4);
- 3) Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data-data tentang hasil pemilihan umum;
- 4) Mengerjakan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilihan umum.

Penyelenggara pemilu sesuai dengan amanat UU No. 15 Tahun 1969 adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh presiden. Presiden kemudian menetapkan pembentukan dan anggota LPU dengan Keppres No. 3 Tahun 1970. Menurut Pasal 8 Ayat 7 UU No. 15 Tahun 1969, LPU merupakan lembaga yang bersifat permanen, yang terdiri atas 3 unsur, yaitu dewan pimpinan, dewan/anggota-anggota pertimbangan, dan sekretariat. Keppres No. 07/M 1970 menetapkan Mendagri Amir Machmud sebagai Ketua LPU. Mereka dilantik oleh Presiden Soeharto pada 17 Januari 1970 di Istana Negara.

Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1970. LPU diketuai oleh Menteri Dalam Negeri

yang keanggotaannya terdiri atas dewan pimpinan, dewan pertimbangan, sekretariat umum LPU dan badan perbekalan dan perhubungan.

Struktur organisasi penyelenggara di pusat, disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), di provinsi disebut Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I), di kabupaten/kotamadya disebut Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II (PPD II), di kecamatan disebut Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan di desa/kelurahan disebut Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih). Untuk melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Bagi warga negara RI di luar negeri dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Panitia Pemungutan Suara Luar Negeri (PPSLN), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) yang bersifat sementara (*ad hoc*).

c. Peserta Pemilu

- 1) Partai Nahdlatul Ulama
- 2) Partai Muslim Indonesia
- 3) Partai Serikat Islam Indonesia
- 4) Persatuan Tarbiyah Islamiyah
- 5) Partai Nasionalis Indonesia
- 6) Partai Kristen Indonesia
- 7) Partai Katholik
- 8) Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
- 9) Partai Murba
- 10) Sekber Golongan Karya

d. Sistem Pemilu

Pemilu 1971 merupakan pemilu kedua yang diselenggarakan bangsa Indonesia. Pemilu 1971 dilaksanakan pada pemerintahan Orde Baru, tepatnya 5 tahun setelah pemerintahan ini berkuasa. Pemilu yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971 ini diselenggarakan untuk memilih anggota DPR.

Sistem pemilu 1971 menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar, artinya besarnya kekuatan

perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD, berimbang dengan besarnya dukungan pemilih karena pemilih memberikan suaranya kepada partai peserta pemilu.

e. Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Sedangkan pada pemilu 1955 pejabat negara, termasuk perdana menteri yang berasal dari partai bisa ikut menjadi calon partai secara formal. Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam pemilu 1971 berbeda dengan pemilu 1955.

Dalam pemilu 1971, yang menggunakan UU No. 15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi. Tetapi, kelemahannya sistem demikian lebih banyak menyebabkan suara partai terbuang percuma. Jelasnya, pembagian kursi pada pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap, hal ini dalam hal ada partai yang melakukan *stembus accoord*.²⁵ Tetapi di daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan *stembus accoord*, pembagian kursi hanya dilakukan dalam dua tahap.²⁶

Tahap pembagian kursi pada pemilu 1971 adalah sebagai berikut. Pertama, suara partai dibagi dengan *kiesquotient*²⁷ di daerah pemilihan. Tahap kedua, apabila ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara itu dibagi dengan *kiesquotient*. Pada tahap berikutnya apabila masih ada kursi yang tersisa masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accoord* dari perolehan kursi pembagian tahap kedua. Apabila

²⁵*Stambus Accord*, yaitu penghitungan kursi dengan memperhitungkan penggabungan sisa suara

²⁶Bintan R. Saragih. *Op. Cit.*, hlm. 185.

²⁷*Kiesquotient (electoral quotient)* atau bilangan Pembagi Pemilih (BPP) adalah perbandingan rasio antara jumlah pemilih dengan jumlah wakil yang akan duduk dalam lembaga perwakilan.

tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka setelah pembagian pertama, sisa kursi dibagikan langsung kepada partai yang memiliki sisa suara terbesar. Namun demikian, cara pembagian kursi dalam pemilu 1971 menyebabkan tidak selarasnya hasil perolehan suara secara nasional dengan perolehan keseluruhan kursi oleh suatu partai. Contoh paling gamblang adalah bias perolehan kursi antara PNI dan Parmusi. PNI yang secara nasional suaranya lebih besar dari Parmusi, akhirnya memperoleh kursi lebih sedikit dibandingkan Parmusi. Untuk lebih jelasnya lihat Tabel 4.3 di bawah ini.²⁸

Tabel 4.3 Hasil Pemilu 1971

No.	Partai	Suara	%	Kursi
1.	Golkar	34.348.673	62,82	236
2.	NU	10.213.650	18,68	58
3.	Permusi	2.930.746	5,36	24
4.	PNI	3.793.266	6,93	20
5.	PSII	1.308.237	2,39	10
6.	Parkindo	733.359	1,34	7
7.	Katholik	603.740	1,10	3
8.	Perti	381.309	0,69	2
9.	IPKI	338.403	0,61	-
10.	Murba	48.126	0,08	-
Jumlah		54.669.509	100,00	360

Sekadar untuk perbandingan, seandainya pembagian kursi perolehan suara partai-partai pada pemilu 1971 dilakukan dengan sistem kombinasi sebagaimana digunakan dalam pemilu 1955, dengan mengabaikan *stembus accoord* 4 (empat) partai Islam yang mengikuti pemilu 1971, hasilnya akan terlihat seperti pada Tabel 4.4 di bawah ini. Pembagian kursi hasil pemilu 1971 jika menggunakan sistem kombinasi (hipotetis).²⁹

²⁸Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 186-187.

²⁹http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=40 diunduh pada tanggal 3 Agustus 2013.

Tabel 4.4 Hasil Pemilu 1971 Jika Menggunakan Sistem Kombinasi (Hipotetis)

No.	Partai	Jumlah Suara Secara Nasional	Jumlah Kursi Pada Pembagian Pertama	Sisa Suara Setelah Pembagian Pertama	Perolehan pada Pembagian Kursi Sisa Pertama	Jumlah Sisa Suara Setelah Pembagian Kursi Sisa	Kursi Atas Suara Terbesar	Jumlah Kursi
1.	Golkar	34.339.708	214	1.342.084	11	81.770 (III)	1	226
2.	NU	10.201.659	48	1.323.245	11	62.931	-	59
3.	PNI	3.793.266	16	908.061	7	106.043 (II)	1	24
4.	Permusi	2.930.919	10	1.389.435	12	14.547	-	22
5.	PSII	1.257.056	1	1.039.280	9	8.000	-	10
6.	Parkindo	697.618	1	628.752	5	53.882	-	6
7.	Katholik	603.740	2	412.428	3	68.706 (IV)	1	6
8.	Perti	380.403	2	180.240	1	65.666 (V)	1	4
9.	IPKI	338.376	-	338.376	2	109.228 (I)	1	3
10	Murba	47.800	-	47.800	-	47.800	-	-
	Jumlah	54.669.509	294	7.561.901	61		5	360

Catatan:

Hasil pembagian pertama yang diperoleh partai-partai sebagaimana terlihat dalam lajur 4 (empat) sesuai dengan hasil bagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan masing-masing. Sedangkan hasil pembagian kursi sisa pada lajur 6 (enam) merupakan hasil bagi sisa suara masing-masing partai dengan *kiesquotient* nasional 114.574 (7.561.901:66). Hasil pada lajur 8 (delapan) berdasarkan sisa suara terbesar atau terbanyak karena masih tersisa 7 (tujuh) kursi lagi. Dengan cara pembagian kursi seperti pemilu 1955 itu, hanya Murba yang tidak mendapat kursi, karena pada pembagian kursi atas dasar sisa terbesar pun perolehan suara partai tersebut tidak mencukupi. Karena peringkat terbawah sisa suara terbesar adalah 65.666. PNI memperoleh kursi lebih banyak dari Parmusi, karena suaranya secara nasional di atas Parmusi.

2. Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997

Setelah 1971, pemilu yang periodik dan teratur mulai terlaksana. Pemilu ketiga diselenggarakan 6 (enam) tahun lebih setelah pemilu 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal sekali dalam 5 tahun. Dari segi jadwal sejak itulah pemilu teratur dilaksanakan. Badan penyelenggara pemilu untuk pemilu 1977 relatif sama dengan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada pemilu 1971. Hal ini karena bahwa susunan organisasi dan

tata kerjanya tidak berubah. Hanya pada tataran personilnya saja yang mengalami perubahan. Satu hal yang nyata perbedaannya dengan pemilu-pemilu sebelumnya adalah bahwa sejak pemilu 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, dua parpol dan satu Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan satu Golongan Karya atau (Golkar). Sehingga dalam 5 (lima) kali pemilu, yaitu pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 hanya terdapat tiga kontestan pemilu. Hasilnya dari pelaksanaan pemilu-pemilu tersebut tidak mengalami perubahan, Golkar selalu menjadi pemenang, sedangkan PPP dan PDI berada pada posisi setelahnya. Golkar bahkan sudah menjadi pemenang sejak pemilu 1971.

a. Pemilu 1977

1) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- a) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri.
- b) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.
- c) Undang-Undang Nomor 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- d) Undang-Undang Nomor 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- f) Undang-Undang Nomor 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.

2) Penyelenggara Pemilu

Pemilu 1977 diselenggarakan oleh badan penyelenggara pemilu yang memiliki struktur yang sama dengan penyelenggaraan pada tahun 1971, yaitu PPI ditingkat pusat, PPD I di provinsi, PPD II di kabupaten/kotamadya, PPS di kecamatan, Pantarlih di desa/kelurahan, dan KPPS. Bagi warga negara Indonesia di luar negeri dibentuk PPLN, PPSLN, dan KPPSLN yang bersifat sementara (*ad hoc*).

3) Peserta Pemilu

Pada pemilu 1977, ada fusi atau peleburan partai politik peserta pemilu 1971 sehingga pemilu 1977 diikuti 3 (tiga) peserta pemilu, yaitu:

- a) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi/penggabungan dari: NU, Parmusi, Perti, dan PSII.
- b) Golongan Karya (Golkar).
- c) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) merupakan fusi/penggabungan dari: PNI, Parkindo, Partai Katholik, Partai IPKI, dan Partai Murba.

4) Sistem Pemilu

Cara pembagian kursi masih dilakukan seperti dalam pemilu 1971, yakni mengikuti sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

5) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemungutan suara pemilu 1977 dilakukan 2 Mei 1977. Dari 70.378.750 pemilih, suara yang sah mencapai 63.998.344 suara atau 90,93%. Dari suara yang sah itu Golkar meraih 39.750.096 suara atau 62,11%. Namun, perolehan kursinya menurun menjadi 232 kursi atau kehilangan 4 (empat) kursi dibandingkan pemilu 1971.

Pada pemilu 1977 suara PPP naik di berbagai daerah, bahkan di DKI Jakarta dan DI Aceh mengalahkan Golkar. Secara nasional PPP berhasil meraih 18.743.491 suara, 99 kursi atau naik 2,17%, atau bertambah 5 kursi dibanding gabungan kursi 4 (empat) partai Islam dalam pemilu 1971. Kenaikan suara PPP terjadi di banyak basis-basis eks Masyumi. Ini seiring dengan tampilnya tokoh utama Masyumi mendukung PPP. Tetapi kenaikan suara PPP di basis-basis Masyumi diikuti pula oleh penurunan suara dan kursi di basis-basis NU, sehingga kenaikan suara secara nasional tidak begitu besar. PPP berhasil menaikkan 17 kursi dari Sumatera, Jakarta, Jawa Barat dan Kalimantan, tetapi kehilangan 12 kursi di Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur dan Sulawesi Selatan. Secara nasional tambahan kursi hanya 5.

PDI juga merosot perolehan kursinya dibanding gabungan kursi partai-partai yang berfusi sebelumnya, yakni hanya memperoleh 29 kursi atau berkurang 1 kursi di banding gabungan suara PNI, Parkindo dan Partai

Katholik. Selengkapnya perolehan kursi dan suara tersebut bisa dilihat pada Tabel 4.5 di bawah ini.³⁰

Tabel 4.5 Hasil Pemilu 1977

No.	Partai	Suara	%	Kursi	%(1971)	Ket.
1.	Golkar	39.750.096	62,11	232	62,80	- 0,69
2.	PPP	18.743.491	29,29	99	27,12	+ 2,17
3.	PDI	5.504.757	8,60	29	10,08	- 1,48
Jumlah		63.998.334	100,00	360	100,00	

b. Pemilu 1982

1) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- a) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1978 tentang Pemilu.
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1976.

2) Penyelenggara Pemilu

Struktur organisasi penyelenggara pemilu 1982 sama dengan struktur organisasi penyelenggara pemilu 1977, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih, dan KPPS serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN.

3) Peserta Pemilu

- a) Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
- b) Golongan Karya (Golkar).
- c) Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

4) Sistem Pemilu

Pemilu 1982 merupakan pemilu ketiga yang diselenggarakan pada pemerintahan Orde Baru. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 4 Mei

³⁰http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013.

1982. Sistem pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1971 dan pemilu 1977, yaitu masih menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional).

5) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemungutan suara pemilu 1982 dilangsungkan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982. Pada pemilu ini perolehan suara dan kursi secara nasional Golkar meningkat, tetapi gagal merebut kemenangan di Aceh. Hanya Jakarta dan Kalimantan Selatan yang berhasil diambil Golkar dari PPP. Secara nasional Golkar berhasil merebut tambahan 10 kursi dan itu berarti kehilangan masing-masing 5 kursi bagi PPP dan PDI. Golkar meraih 48.334.724 suara atau 242 kursi. Adapun cara pembagian kursi pada pemilu ini tetap mengacu pada ketentuan pemilu 1971.

Tabel 4.6 Hasil Pemilu 1982

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1977)	Ket.
1.	Golkar	48.334.724	64,34	242	62,11	+ 2,23
2.	PPP	20.871.880	27,78	94	29,29	- 1,51
3.	PDI	5.919.702	7,88	24	8,60	- 0,72
Jumlah		75.126.306	100,00	364	100,00	

c. Pemilu 1987

1) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- a) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum.
- b) UU No. 1 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1976.

2) Penyelenggara Pemilu

Struktur organisasi penyelenggara pemilu 1987 sama dengan struktur organisasi penyelenggara pemilu 1982, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih dan KPPS, serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN.

3) Peserta Pemilu

- a) Partai Persatuan Pembangunan.
- b) Golongan Karya.
- c) Partai Demokrasi Indonesia.

4) Sistem Pemilu

Pemilu keempat pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987. Sistem pemilu yang digunakan pada tahun 1987 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1982, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

5) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemungutan suara pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Dari 93.737.633 pemilih, suara yang sah mencapai 85.869.816 atau 91,32%. Cara pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada pemilu sebelumnya. Hasil pemilu kali ini ditandai dengan kemerosotan terbesar PPP, yakni hilangnya 33 kursi dibandingkan pemilu 1982, sehingga hanya mendapat 61 kursi. Penyebab merosotnya PPP antara lain karena tidak boleh lagi partai itu memakai asas Islam dan diubahnya lambang dari Ka'bah kepada Bintang dan terjadinya pengembosan oleh tokoh-tokoh unsur NU, terutama Jawa Timur dan Jawa Tengah. Sementara itu Golkar memperoleh tambahan 53 kursi sehingga menjadi 299 kursi. PDI, yang tahun 1986 dapat dikatakan mulai dekat dengan kekuasaan, sebagaimana diindikasikan dengan pembentukan DPP PDI hasil Kongres 1986 oleh Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam, berhasil menambah perolehan kursi secara signifikan dari 30 kursi pada pemilu 1982 menjadi 40 kursi pada pemilu 1987 ini.³¹

Tabel 4.7 Hasil Pemilu 1987

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1982)	Ket.
1.	Golkar	62.783.680	73,16	299	68,34	+ 8,82
2.	PPP	13.701.428	15,97	61	27,78	- 11,81
3.	PDI	9.384.708	10,87	40	7,88	+ 2,99
Jumlah		85.869.816	100,00	400	100,00	

³¹http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41
diunduh tanggal 3 Agustus 2013.

d. Pemilu 1992

1) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- a) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilu.
- b) UU No. 1 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1985.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1990.

2) Penyelenggara Pemilu

Struktur organisasi penyelenggara pemilu 1992 sama dengan struktur organisasi penyelenggara pemilu 1987, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih dan KPPS, serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN.

3) Peserta Pemilu

- a) Partai Persatuan Pembangunan.
- b) Golongan Karya.
- c) Partai Demokrasi Indonesia.

4) Sistem Pemilu

Pemilu kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Sistem pemilu yang digunakan pada tahun 1992 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1987, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

5) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Cara pembagian kursi untuk pemilu 1992 juga masih sama dengan pemilu sebelumnya. Hasil pemilu yang pemungutan suaranya dilaksanakan tanggal 9 Juni 1992 ini pada waktu itu agak mengagetkan banyak orang. Sebab, perolehan suara Golkar kali ini merosot dibandingkan pemilu 1987. Kalau pada pemilu 1987 perolehan suaranya mencapai 73,16%, pada pemilu 1992 turun menjadi 68,10%, atau merosot 5,06%. Penurunan yang tampak

nyata bisa dilihat pada perolehan kursi, yakni menurun dari 299 menjadi 282, atau kehilangan 17 kursi dibanding pemilu sebelumnya. PPP juga mengalami hal yang sama, meski masih bisa menaikkan 1 (satu) kursi dari 61 pada pemilu 1987 menjadi 62 kursi pada pemilu 1992 ini. Tetapi di luar Jawa suara dan kursi partai berlambang Ka'bah itu merosot. Pada pemilu 1992 partai ini kehilangan banyak kursi di luar Jawa, meski ada penambahan kursi dari Jawa Timur dan Jawa Tengah. Malah partai itu tidak memiliki wakil sama sekali di 9 (sembilan) provinsi, termasuk 3 (tiga) provinsi di Sumatera. PPP memang berhasil menaikkan perolehan 7 (tujuh) kursi di Jawa, tetapi karena kehilangan 6 (enam) kursi di Sumatera, akibatnya partai itu hanya mampu menaikkan 1 (satu) kursi secara nasional.

Yang berhasil menaikkan perolehan suara dan kursi di berbagai daerah adalah PDI. Pada pemilu 1992 ini PDI berhasil meningkatkan perolehan kursinya 16 kursi dibandingkan pemilu 1987, sehingga menjadi 56 kursi. Ini artinya dalam dua pemilu, yaitu 1987 dan 1992, PDI berhasil menambah 32 kursinya di DPR RI.³²

Tabel 4.8 Hasil Pemilu 1992

No.	Partai °	Suara	%	Kursi	% (1982)	Ket.
1.	Golkar	66.599.331	68,10	282	73,16	- 5,06
2.	PPP	16.624.647	17,01	62	15,97	+ 1,04
3.	PDI	14.565.556	14,89	56	10,87	+ 4,02
Jumlah		97.789.534	100,00	400	100,00	

e. Hasil Pemilu 1997

1) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- a) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1993 tentang Pemilu.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pemilihan Umum.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

³²http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41
diunduh tanggal 3 Agustus 2013.

Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985.

2) Penyelenggara Pemilu

Struktur organisasi penyelenggara pemilu 1997 sama dengan struktur organisasi penyelenggara pemilu 1992, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih dan KPPS, serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN.

3) Peserta Pemilu

- a) Partai Persatuan Pembangunan.
- b) Golongan Karya.
- c) Partai Demokrasi Indonesia.

4) Sistem Pemilu

Pemilu keenam pada pemerintahan Orde Baru ini dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997. Sistem pemilu yang digunakan pada tahun 1997 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1992, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar.

5) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Sampai pemilu 1997 ini cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992. Pemungutan suara diselenggarakan tanggal 29 Mei 1997. Hasilnya menunjukkan bahwa setelah pada pemilu 1992 mengalami kemerosotan, kali ini Golkar kembali merebut suara pendukungnya. Perolehan suaranya mencapai 74,51%, atau naik 6,41%. Sedangkan perolehan kursinya meningkat menjadi 325 kursi, atau bertambah 43 kursi dari hasil pemilu sebelumnya.

PPP juga menikmati hal yang sama, yaitu meningkat 5,43%. Begitu pula untuk perolehan kursi. Pada pemilu 1997 ini PPP meraih 89 kursi atau meningkat 27 kursi dibandingkan pemilu 1992. Dukungan terhadap partai itu di Jawa sangat besar. Sedangkan PDI, yang mengalami konflik internal dan terpecah antara PDI Soerjadi dengan Megawati Soekarnoputri setahun menjelang pemilu, perolehan suaranya merosot 11,84%, dan hanya

mendapat 11 kursi, yang berarti kehilangan 45 kursi di DPR dibandingkan pemilu 1992.³³

Tabel 4.9 Hasil Pemilu 1997

No.	Partai	Suara	%	Kursi	% (1982)	Ket.
1.	Golkar	84.187.907	74,51	325	68,10	+ 6,41
2.	PPP	25.340.028	22,43	89	17,00	+ 5,43
3.	PDI	3.463.225	3,06	11	14,90	- 11,84
Jumlah		112.991.150	100,00	425	100,00	

Pemilu kali ini diwarnai banyak protes. Protes terhadap kecurangan terjadi di banyak daerah. Bahkan di Kabupaten Sampang, Madura, puluhan kotak suara dibakar massa karena kecurangan penghitungan suara dianggap keterlaluan. Ketika di beberapa tempat di daerah itu pemilu diulang, tetapi pemilih, khususnya pendukung PPP, tidak mengambil bagian.

C. Pemilihan Umum Masa Reformasi

1. Pemilihan Umum Tahun 1999

a) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- 1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
- 2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

b) Penyelenggara Pemilu

Pemilu tahun 1999 dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga penyelenggara pemilu pengganti Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dibentuk oleh presiden. KPU telah menyelenggarakan pemilu mulai tahun 1971 sampai pemilu 1997.

³³http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013.

Dasar pembentukan KPU pertama ini adalah Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Pada Pasal 1 Poin 5 Tap MPR RI No. XIV/MPR1998 disebutkan bahwa:

Pemilihan umum diselenggarakan oleh badan penyelenggara pemilihan umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur-unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada presiden.³⁴

KPU sebagai penyelenggara pemilu bersifat bebas dan mandiri, yang pembentukannya diresmikan dengan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1999. Dalam pelaksanaan pemilu, KPU hanya bertindak sebagai penyelenggara, sedangkan yang menjadi penanggung jawab adalah presiden. KPU berkedudukan di ibukota negara.

KPU mempunyai anggota sebanyak 48 orang dari unsur partai politik dan 5 (lima) orang wakil pemerintah. KPU dibantu oleh Sekretariat Umum KPU dalam menyelenggarakan pemilu. Penyelenggara pemilu tingkat pusat adalah Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang memiliki jumlah dan unsur anggota sama dengan KPU. Sedangkan penyelenggaraan di tingkat daerah dilaksanakan oleh PPD I, PPD II, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Untuk penyelenggaraan di luar negeri dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) yang beranggotakan atas wakil-wakil parpol peserta pemilu ditambah beberapa orang wakil dari pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat.

c) Peserta Pemilu

Regulasi yang mengatur mengenai peserta pemilu 1999 adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik³⁵ dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.³⁶ Sebelum

³⁴Lihat MPR RI, Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 1998, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

³⁵Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809).

³⁶Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4311.

menjadi peserta pemilu, partai politik harus terlebih dahulu menjadi badan hukum. Syarat-syarat pembentukan partai politik termaktub pada Bab II UU No. 2 Tahun 1999. Pasal 2 Bab II UU No. 2 Tahun 1999 menyebutkan bahwa syarat pendirian partai politik adalah didirikan oleh:

- 1) Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk partai politik.
- 2) Partai politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat:
 - a. mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai;
 - b. asas atau ciri, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
 - c. keanggotaan partai politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih;
 - d. partai politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada.

Adapun Pasal 4 mengatur mengenai proses menjadi badan hukum di departemen kehakiman. Pasal 4 menyebutkan,

- 1) Partai politik didirikan dengan akte notaris dan didaftarkan pada departemen kehakiman Republik Indonesia.
- 2) Departemen kehakiman Republik Indonesia hanya dapat menerima pendaftaran pendirian partai politik apabila telah memenuhi syarat sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 undang-undang ini.
- 3) Pengesahan pendirian partai politik sebagai badan hukum diumumkan dalam berita Negara Republik Indonesia oleh menteri kehakiman Republik Indonesia.

Persyaratan pendirian partai politik pada awal reformasi terbilang cukup longgar. Dengan demikian, maka masyarakat memanfaatkan hal tersebut untuk beramai-ramai mendirikan partai politik. Partai politik

tumbuh bak jamur di musim hujan. Hingga April 1999 Litbang Kompas mencatat terdapat 181 partai politik, 141 di antaranya telah disahkan oleh departemen kehakiman dan tercatat pada berita negara. Rupanya euforia reformasi membuat masyarakat Indonesia menjadi kreatif, jika dilihat nama-nama parpol yang tercatat pada berita negara memang cukup unik. Di antaranya adalah Partai Orde Asli Indonesia, Partai Seni dan Dagelan Indonesia, Partai Dua Syahadat, Partai Rakyat Tani dan Usaha Informal, dan sebagainya.³⁷ Agar dapat mengikuti pemilu, partai-partai tersebut harus memenuhi berbagai persyaratan yang termaktub dalam Bab VII UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, yang menyebutkan:

- 1) Partai Politik dapat menjadi peserta pemilihan umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
 - a. diakui keberadaannya sesuai dengan undang-undang tentang partai politik;
 - b. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah provinsi di Indonesia;
 - c. memiliki pengurus lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di provinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b;
 - d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.
- 2) Partai politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud ayat (1), tidak dapat menjadi peserta pemilihan umum, namun keberadaannya tetap diakui selama partai tersebut melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang partai politik.
- 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 tersebut sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilihan umum.

Untuk menyeleksi partai politik yang dapat menjadi peserta pemilu, departemen dalam negeri membentuk Panitia Persiapan Pembentukan

³⁷Saifullah Ma'shum, *Op. Cit.*, hlm. 41.

Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) yang terdiri atas 11 (tim sebelas) orang, yang diketuai oleh Nurcholid Madjid.³⁸

Salah satu tugas tim sebelas ini adalah memverifikasi partai politik. Tim melakukan verifikasi administratif dan faktual yang terbagi dalam dua gelombang. Gelombang pertama dilakukan pada 22-27 Februari 1999 sedangkan gelombang kedua dilaksanakan pada 2-3 Maret 1999. Setelah diseleksi dan diverifikasi, dari 141 partai politik yang mendaftar menjadi peserta pemilu, hanya 48 parpol yang dinyatakan lolos menjadi peserta pemilu 1999.³⁹

Partai-partai tersebut antara lain:

- 1) Partai Indonesia Baru.
- 2) Partai Kristen Nasional Indonesia.
- 3) Partai Nasional Indonesia.
- 4) Partai Aliansi Demokrat Indonesia.
- 5) Partai Kebangkitan Muslim Indonesia.
- 6) Partai Ummat Islam.
- 7) Partai Kebangkitan Umat.
- 8) Partai Masyumi Baru.
- 9) Partai Persatuan Pembangunan.
- 10) Partai Syarikat Islam Indonesia.
- 11) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
- 12) Partai Abul Yatama.
- 13) Partai Kebangsaan Merdeka.
- 14) Partai Demokrasi Kasih Bangsa.
- 15) Partai Amanat Nasional.
- 16) Partai Rakyat Demokratik.
- 17) Partai Syarikat Islam Indonesia 1905.

³⁸Komposisi lengkap P3KPU atau tim sebelas adalah Nurcholis Madjid (Ketua), Adnan Buyung Nasution (Wakil Ketua), Andi Mallarangeng (Sekretaris), Rama Pratama (Wakil Sekretaris), dengan anggota Affan Ghaffar, Mulyana W. Kusumah, Miriam Budiardjo, Kastorius Sinaga, Eep Saifullah Fatah, dan Anas Urbaningrum. Lihat Saifullah Ma'shum, *Op. Cit.*, hlm. 22.

³⁹*Ibid.*, hlm. 25.

- 18) Partai Katholik Demokrat
- 19) Partai Pilihan Rakyat.
- 20) Partai Rakyat Indoneia.
- 21) Partai Politik Islam Indonesia Masyumi.
- 22) Partai Bulan Bintang.
- 23) Partai Solidaritas Pekerja.
- 24) Partai Keadilan.
- 25) Partai Nahdlatul Umat
- 26) PNI-Front Marhaenis.
- 27) Partai Ikatan Pend.Kmd. Indonesia
- 28) Partai Republik.
- 29) Partai Islam Demokrat.
- 30) PNI-Massa Marhaen.
- 31) Partai Musyawarah Rakyat Banyak.
- 32) Partai Demokrasi Indonesia.
- 33) Partai Golongan Karya.
- 34) Partai Persatuan.
- 35) Partai Kebangkitan Bangsa.
- 36) Partai Uni Demokrasi Indonesia.
- 37) Partai Buruh Nasional.
- 38) Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong-Royong (MKGR).
- 39) Partai Daulat Rakyat.
- 40) Partai Cinta Damai.
- 41) Partai Keadilan dan Persatuan.
- 42) Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia.
- 43) Partai Nasional Bangsa Indonesia.
- 44) Partai Bhinneka Tunggal Ika.
- 45) Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia.
- 46) Partai Nasional Demokrat.
- 47) Partai Umat Muslimin Indonesia.
- 48) Partai Perkerja Indonesia.

d) Sistem Pemilu

Pemungutan suara pada pemilu pertama di era reformasi dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem pemilu 1999 sama dengan pemilu 1997, yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Sebagaimana termaktub pada Pasal 1 Ayat (7) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang menyebutkan bahwa “pemilihan umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.”

Adapun ketentuan mengenai mekanisme penetapan kursi diatur pada Pasal 66 UU Nomor 3 Tahun 1999, yaitu:

- 1) Penetapan hasil penghitungan suara untuk anggota DPRD II dilakukan oleh PPD II.
- 2) Penetapan hasil penghitungan suara untuk anggota DPRD I dilakukan oleh PPD I.
- 3) Penetapan hasil penghitungan suara untuk anggota DPR dilakukan oleh PPI.
- 4) Penetapan keseluruhan hasil penghitungan suara untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II secara nasional dilakukan oleh KPU.

Diatur lebih lanjut pada Pasal 67 yang menyebutkan,

- 1) Penghitungan suara untuk menentukan perolehan jumlah kursi partai politik peserta pemilihan umum untuk anggota DPRD II, didasarkan atas seluruh hasil suara yang diperoleh partai politik tersebut di daerah tingkat II.
- 2) Sisa suara untuk penetapan anggota DPR habis dihitung di tingkat I untuk pembagi sisa kursi.
- 3) Penentuan calon terpilih atas kursi sisa tersebut, merupakan wewenang pimpinan pusat partai politik peserta pemilihan umum yang bersangkutan.

Karena kurang jelasnya ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 1999 menyebabkan penetapan jumlah kursi melalui proses yang sangat panjang. Selain ketentuan yang tertuang pada UU No. 3 Tahun 1999, penetapan perolehan kursi juga diatur dalam peraturan KPU No. 76-A, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam keputusan KPU No. 144, yang kemudian

diganti dengan Keputusan KPU 136 dan yang terakhir adalah Keputusan KPU 182.⁴⁰ Dasar yang berubah-ubah inilah yang menyebabkan 27 partai politik tidak mau menandatangani hasil pemilu.

e) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatan kepresidenan pada 21 Mei 1998, jabatan tersebut diisi oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Publik mendesak agar pemerintah mengadakan pemilu yang baru. Agar hasil-hasil pemilu 1997 segera diganti. Akhirnya, pemilu pun dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan semenjak Habibie menjabat sebagai presiden. Salah satu alasan mengapa pemilu segera diadakan adalah untuk memperoleh kembali kepercayaan dari publik dan juga dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk pemilu 1997 atau Orde Baru sudah kehilangan kepercayaan masyarakat. Dengan diadakannya pemilu untuk mengakhiri sisa-sisa hasil pemilu sebelumnya, yaitu DPR dan MPR dengan kata lain Habibie telah memutuskan untuk mengakhiri masa jabatannya yang seharusnya masih berlanjut sampai tahun 2003. Keputusan ini merupakan kebijakan yang belum pernah diambil oleh seorang presiden sebelumnya.

Sebelum pemilu diselenggarakan, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draf UU ini disiapkan oleh sebuah tim Depdagri, yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid. Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU). Satu hal yang secara sangat menonjol adalah pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali peserta. Ini sangat berbeda dengan pemilu-pemilu yang diadakan pada era Orde Baru. Jelas ini adalah dampak dari adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Peserta pemilu kali ini berjumlah 48 partai. Meskipun persiapannya dilakukan dalam waktu yang singkat, akan tetapi pelaksanaan pemungutan suara pada pemilu 1999 bisa tepat waktu, yakni tanggal 7 Juni 1999. Pemilu berlangsung dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Beberapa Daerah Tingkat II di Sumatera Utara terpaksa mengundur pemungutan

⁴⁰Saifullah Ma'shum, *Op. Cit.*, hlm. 114-115.

suara selama sepekan karena terlambatnya kedatangan perlengkapan pemungutan suara.

Jika pemungutan suara berjalan lancar, tidak demikian dengan tahap penghitungan suara dan pembagian kursi pada pemilu. Pada tahap tersebut sempat menghadapi kendala. Pada tahap penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dan menuding pemilu tidak berjalan dengan jujur (jujur dan adil). Sikap penolakan tersebut ditunjukkan dalam sebuah rapat pleno KPU. Ke-27 partai tersebut adalah sebagai berikut: ⁴¹

Tabel 4.10 Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999

No	Nama Partai
1.	Partai Keadilan
2.	PNU
3.	PBI
4.	PDI
5.	Masyumi
6.	PNI Supeni
7.	Krisna
8.	Partai KAMI
9.	PKD
10.	PAY
11.	Partai MKGR
12.	PIB
13.	Partai SUNI
14.	PNBI
15.	PUDI
16.	PBN
17.	PKM
18.	PND
19.	PADI
20.	PRD
21.	PPI
22.	PID
23.	Murba
24.	SPSI
25.	PUMI
26.	PSP
27.	PARI

⁴¹http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42
diunduh tanggal 3 Agustus 2013.

Karena ada penolakan, hasil rapat KPU dilaporkan kepada presiden. Presiden menugaskan panwaslu untuk menelaah laporan tersebut untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU yang tidak menandatangani hasil penghitungan suara. Setelah melakukan penelitian, panwaslu memberikan laporan bahwa pemilu sudah sah. Presiden kemudian menyatakan bahwa hasil pemilu tersebut adalah sah. Masyarakat mengetahui hasil final pemilu tanggal 26 Juli 1999. Setelah disahkan oleh Presiden, PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) langsung melakukan pembagian kursi.

Pada tahap pembagian kursi, masalah kembali muncul. Terjadi beda pendapat mengenai pembagian kursi sisa. Kelompok Kerja PPI menunjukkan, partai Islam yang melakukan *stembus accoord* hanya mendapatkan 40 kursi. Sementara kelompok yang bersangkutan menyatakan bahwa mereka berhak atas 53 dari 120 kursi sisa. Di KPU perbedaan pendapat itu akhirnya diselesaikan melalui *voting* dengan dua opsi. Opsi pertama, pembagian kursi sisa dihitung dengan memerhatikan suara *stembus accoord*, sedangkan opsi kedua pembagian tanpa *stembus accoord*. Hasil *voting* tersebut adalah melakukan pembagian tanpa *stembus accoord*. Dengan hasil tersebut, akhirnya pembagian kursi hasil pemilu dapat dilakukan pada tanggal 1 September 1999.

Hasil pembagian kursi menunjukkan, lima partai besar memborong 417 kursi dari 462 kursi yang diperebutkan DPR atau sebanyak 90,26%. Perolehan kursi yang mencolok pada pemilu adalah sebagai berikut:

1. PDIP yang meraih 35.689.073 suara atau 33,74% dengan perolehan 153 kursi.
2. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22,44% sehingga mendapatkan 120 kursi atau kehilangan 205 kursi dibanding pemilu 1997.
3. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61%, mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10,71%, mendapatkan 58 kursi atau kehilangan 31 kursi dibanding pemilu 1997.
4. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12%, mendapatkan 34 kursi.

5. PDI merosot tajam dan hanya meraih 2 kursi dari pembagian kursi sisa, atau kehilangan 9 kursi dibanding pemilu 1997. Hasil perhitungan pembagian kursi selengkapnya dapat dilihat pada tabel 4.11 di bawah.⁴²

Tabel 4.11 Perbandingan Perolehan Suara Partai antara *Stambus Accord* dengan *Non Stambus Accord*

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi SA
1.	PDIP	35.689.073	153	154
2.	Golkar	23.741.749	120	120
3.	PPP	11.329.905	58	59
4.	PKB	13.336.982	51	51
5.	PAN	7.528.956	34	35
6.	PBB	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	PKP	1.065.686	4	6
9.	PNU	679.179	5	3
10.	PDKB	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	PDI	345.720	2	2
13.	PP	655.052	1	1
14.	PDR	427.854	1	1
15.	PSII	375.920	1	1
16.	PNI FrontMarhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	IPKI	328.654	1	1
19.	PKU	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	-
21.	PKD	216.675	1	-
22.	PNI Supeni	377.137	-	-
23.	Krisna	369.719	-	-
24.	Partai KAMI	289.489	-	-
25.	PUI	269.309	-	-
26.	PAY	213.979	-	-
27.	Partai Republik	328.564	-	-

⁴²http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42 diunduh pada tanggal 4 Agustus 2013.

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi SA
28.	Partai MKGR	204.204	-	-
29.	PIB	192.712	-	-
30.	Partai SUNI	180.167	-	-
31.	PCD	168.087	-	-
32.	PSII1905	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	-	-
47.	PARI	54.790	-	-
48.	PILAR	40.517	-	-
Jumlah		105.786.661	462	462

Catatan:

1. Jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi mencapai 9.700.658. atau 9,17% dari suara yang sah.
2. Apabila pembagian kursi dilakukan dengan sistem kombinasi jumlah partai yang mendapatkan kursi mencapai 37 partai dengan jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi hanya 706.447 atau 0,67% dari suara sah.

Cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proporsional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder*. Tetapi cara penetapan calon terpilih berbeda dengan pemilu

sebelumnya, yakni dengan menentukan ranking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Apabila sejak pemilu 1977 calon nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih apabila partai itu mendapatkan kursi, maka kini calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah di mana seseorang dicalonkan. Dengan demikian seseorang calon, sebut saja si A, meski berada di urutan terbawah dari daftar calon, kalau dari daerahnya partai mendapatkan suara terbesar, maka dialah yang terpilih. Untuk cara penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II ini sama dengan cara yang dipergunakan pada pemilu 1971.

2. Pemilihan Umum Tahun 2004

a) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- 1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- 3) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

b) Penyelenggara Pemilu

KPU merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Jika dalam pemilu sebelumnya KPU hanya bertindak selaku penyelenggara, pada tahun 2004 terjadi perubahan di mana KPU tidak hanya menyelenggarakan pemilu, tetapi juga sekaligus bertanggung jawab atasnya. Laporan penyelenggaraan pemilu selanjutnya disampaikan oleh KPU kepada DPR dan presiden.

Berbeda dengan KPU 1999, keanggotaan KPU 2004 tidak berasal dari wakil-wakil partai politik peserta pemilu dan pemerintah, melainkan perorang yang memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18. Dalam Pasal 19 selanjutnya diatur bahwa, calon anggota KPU diusulkan oleh presiden untuk mendapat persetujuan DPR untuk ditetapkan sebagai anggota KPU. Calon anggota KPU provinsi diusulkan oleh gubernur untuk mendapat persetujuan dari KPU untuk ditetapkan sebagai anggota KPU provinsi. Calon anggota KPU kabupaten/kota diusulkan oleh bupati/

walikota untuk mendapat persetujuan KPU provinsi untuk ditetapkan sebagai anggota KPU kabupaten/kota. Pada Pasal 16 ayat (2) sampai ayat (4) ditentukan bahwa KPU terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, dan para anggota. Ketua dan wakil ketua dipilih dari dan oleh anggota KPU dan semua anggota KPU memiliki hak suara yang sama. KPU 2004 terdiri dari KPU provinsi dan KPU kabupaten kota. Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat (3) disebutkan bahwa dalam menjalankan tugasnya KPU mempunyai sekretariat.

Tugas dan wewenang KPU sebagaimana termaktub pada Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2003 adalah:

- 1) Merencanakan penyelenggaraan pemilu;
- 2) Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- 3) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu;
- 4) Menetapkan peserta pemilu;
- 5) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- 6) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
- 7) Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- 8) Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu; dan
- 9) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur undang-undang.

Di samping memiliki tugas dan wewenang, sesuai dengan Pasal 26 KPU memiliki kewajiban untuk:

- 1) Memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan pemilu;
- 2) Menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan;

- 3) Memelihara arsip dan dokumen pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- 5) Melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada presiden selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
- 6) Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan
- 7) Melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.

Adapun tugas dan kewenangan KPU dalam penyelenggaraan pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah sebagai berikut:

- 1) merencanakan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden;
- 2) menetapkan tata cara pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden sesuai dengan tahapan yang diatur dalam undang-undang;
- 3) mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden;
- 4) menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara pemilu presiden dan wakil presiden;
- 5) meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon;
- 6) meneliti persyaratan calon presiden dan calon wakil presiden yang diusulkan;
- 7) menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan;
- 8) menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye;
- 9) mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye;
- 10) menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit yang dimaksud;
- 11) menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilu presiden dan wakil presiden;
- 12) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden;

13) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh undang-undang.

Adapun kewajibannya adalah sebagai berikut:

- 1) memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara guna menyukseskan pemilu presiden dan wakil presiden;
- 2) menetapkan standardisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 3) memelihara arsip dan dokumen pemilu presiden dan wakil presiden serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) menyampaikan informasi kegiatan pemilu presiden dan wakil presiden kepada masyarakat;
- 5) melaporkan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden kepada presiden selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sesudah pengucapan sumpah atau janji presiden dan wakil presiden;
- 6) mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 7) melaksanakan semua tahapan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden secara tepat waktu.

Penyelenggaraan pemilu 2004 dilakukan oleh KPU. Penyelenggaraan ditingkat provinsi dilakukan KPU provinsi, sedangkan ditingkat kabupaten/kota oleh KPU kabupaten/kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas, terdapat juga penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (*adhoc*) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

c) Peserta Pemilu

1) Pemilu Anggota DPR, dan DPRD Tahun 2004

Pemilu Anggota DPR dan DPRD tahun 2004 diikuti oleh 24 partai, yaitu:

- (a) Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme).
- (b) Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD).
- (c) Partai Bulan Bintang (PBB).
- (d) Partai Merdeka.
- (e) Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
- (f) Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PDK).
- (g) Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB).
- (h) Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK).
- (i) Partai Demokrat.
- (j) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKP Indonesia).
- (k) Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI).
- (l) Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI).
- (m) Partai Amanat Nasional (PAN).
- (o) Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB).
- (p) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).
- (q) Partai Keadilan Sejahtera (PKS).
- (r) Partai Bintang Reformasi (PBR).
- (s) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).
- (t) Partai Damai Sejahtera.
- (u) Partai Golongan Karya (Partai Golkar).
- (v) Partai Patriot Pancasila.
- (w) Partai Sarikat Indonesia.
- (x) Partai Persatuan Daerah (PPD).
- (y) Partai Pelopor.

2) Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Terdapat perbedaan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemilu 2004 jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya adalah dimulainya pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD merupakan lembaga baru yang dibentuk berdasarkan Perubahan UUD 1945. Ketentuan mengenai DPD termaktub pada Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan:

- 1) Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:
 - a. provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
 - b. provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
 - c. provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
 - d. provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
 - e. provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.
- 2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
- 3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi kartu tanda penduduk atau identitas lain yang sah.
- 4) Seorang pendukung tidak diperbolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD.

- 5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.
- 6) Jadwal waktu pendaftaran peserta pemilu calon anggota DPD ditetapkan oleh KPU.

Adapun Pasal 12 UU No 12 Tahun 2003 menyebutkan:

- 1) Perseorangan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak dapat menjadi peserta pemilu.
- 2) KPU menetapkan keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan penetapan dimaksud bersifat final.
- 3) KPU menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pada pemilu untuk memilih anggota DPD, diikuti tidak kurang dari 963 calon di seluruh Indonesia.⁴³

3. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004

Berikut ini daftar peserta pemilu presiden/wakil presiden tahun 2004:

Tabel 4.12 Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Pertama)

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden
1.	H. Wiranto, S.H. dan Ir. H. Salahuddin Wahid
2.	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi
3.	Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo
4.	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla
5.	Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc.

Karena kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilu presiden dan wakil presiden putaran I (pertama) belum ada yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka dilakukan pemilu presiden dan

⁴³Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 45.

wakil presiden putaran II (kedua), dengan peserta dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua, yaitu:

Tabel 4.13 Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Kedua)

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden
1.	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi
2.	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla

d) Sistem Pemilu

1) Sistem Pemilihan Anggota DPR dan DPRD

Ada perbedaan sistem yang digunakan pada pemilu 2004 jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka.

Karena menggunakan sistem proporsional, maka perolehan kursi dari setiap partai peserta pemilu akan sesuai dengan perolehan suaranya dalam pemilu. Perolehan kursi akan diberikan kepada calon yang memenuhi nilai BPP. Jika tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.

Perbedaan utama antara sistem proporsional daftar calon terbuka dengan sistem proporsional yang selama ini diterapkan di Indonesia adalah bahwa sistem yang baru ini memungkinkan pemilih untuk dapat memilih caleg. Perbedaan ini tampak pula pada struktur surat suara yang akan menampilkan tanda gambar parpol dan daftar nama caleg yang dicalonkan oleh parpol.

2) Sistem Pemilihan Anggota DPD

Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Pada pemilihan anggota DPD, daerah pemilihan adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki 4 (empat) kursi DPD. Dalam pemilu 2004, pemilih memiliki kesempatan untuk memilih hanya satu calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di surat suara. Empat (4) calon anggota DPD dengan perolehan suara terbanyak yang dinyatakan sebagai pemenang pemilihan anggota DPD.

Jika terdapat calon terpilih yang memperoleh suara yang sama banyaknya di urutan keempat, calon dengan penyebaran perolehan suara yang lebih merata menjadi pemenang.⁴⁴

3) Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Pada pemilihan presiden dan wakil presiden ini sistem yang digunakan adalah sistem distrik dengan varian *Two Round System*. Jika dalam putaran pertama tidak terdapat calon presiden dan wakil presiden yang berhasil memperoleh suara mayoritas absolut (minimal 50%+1), maka dilakukanlah pemilihan putaran kedua. Peserta pemilu pada putaran kedua adalah calon yang pada putaran pertama memperoleh suara terbanyak peringkat pertama dan kedua. Pemenang merupakan peraih suara terbanyak pada pemilihan putaran kedua ini.

Pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan secara langsung disahkan melalui amandemen terhadap Pasal 6 UUD 1945 yang terjadi pada tahun 2001 dan 2002. Ketentuan-ketentuan berdasarkan amandemen tersebut adalah:

- a) Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- b) Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.
- c) Mekanisme pemilihan dan penghitungan suara dalam pemilihan presiden dan wakil presiden:
- d) Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden.
- e) Apabila tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dalam pemilu presiden putaran pertama, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang

⁴⁴Pasal 109 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2003 Nomor 37 TLN Nomor 4277.

memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.⁴⁵

e) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).

Dari 124.420.339 orang pemilih yang terdaftar, 124.420.339 orang (84,07%) menggunakan hak pilihnya. Dari total jumlah suara, 113.462.414 suara (91,19%) dinyatakan sah.

1) Pemilu Anggota DPR

Pemilu 2004 untuk memilih anggota DPR yang dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004 yang diikuti 24 partai politik peserta. Pemilu tersebut hanya menghasilkan 16 partai politik yang memperoleh kursi di DPR. Adapun perolehan suara dan kursi tiap partai politik sebagai berikut.

Tabel 4.14 Perolehan Suara Partai Politik Pada Pemilu 2004

No.	Partai	Suara	%	Kursi
1	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.159	0,81%	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0,56%	0
3	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2,62%	11
4	Partai Merdeka	842.541	0,74%	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15%	58
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1,16%	5
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0,59%	0
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1,08%	1
9	Partai Demokrat	8.455.225	7,45%	57
10	PKPI	1.424.240	1,26%	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75%	1
12	PPNUI	895.610	0,79%	0
13	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44%	52
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11%	2

⁴⁵Pasal 6A UUD 1945.

No.	Partai	Suara	%	Kursi
15	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,57%	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34%	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44%	13
18	PDI P	21.026.629	18,53%	109
19	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,13%	12
20	Partai Golkar	24.480.757	21,58%	128
21	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95%	0
22	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0,60%	0
23	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58%	0
24	Partai Pelopor	878.932	0,77%	2
Jumlah		113.462.414	100	550

2) Pemilu Anggota DPD

Pemilu anggota DPD juga dilaksanakan bersamaan dengan pemilu anggota DPR, yaitu pada tanggal 5 April 2004. Pemilu anggota DPD tahun 2004 yang memilih 4 (empat) wakil masing-masing dari 32 provinsi menghasilkan 128 anggota DPD.

3) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Hasil pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004 putaran I (pertama) yang diikuti sebanyak 5 pasangan, yang dilaksanakan serentak pada tanggal 5 Juli 2004 adalah sebagai berikut.

Tabel 4.15 Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Pertama)

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden	Perolehan Suara	Persentase (%)
1.	H. Wiranto, SH Ir. H. Salahuddin Wahid	23.827.512	22.19%
2.	Hj. Megawati Soekarnoputri K. H. Ahmad Hasyim Muzadi	28.186.780	26.24%
3.	Prof. Dr. H. M. Amien Rais Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo	16.042.105	14.94%
4.	H. Susilo Bambang Yudhoyono Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla	36.070.622	33.58%
5.	Dr. H. Hamzah Haz H. Agum Gumelar, M.Sc.	3.276.001	13.05%

Karena kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilu presiden dan wakil presiden putaran I (pertama) belum ada yang

memperoleh suara lebih dari 50%, maka dilakukan pemilu presiden dan wakil presiden putaran II (kedua), dengan peserta dua calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua.

Hasil akhir perolehan suara dalam pemilu presiden dan wakil presiden putaran II (kedua) yang dilaksanakan pada tanggal 20 September 2004 adalah sebagai berikut.

Tabel 4.16 Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 (Putaran Kedua)

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden	Perolehan Suara	Persentase (%)
1.	Hj. Megawati Soekarnoputri K. H. Ahmad Hasyim Muzadi	44.990.704	39,38%
2.	H. Susilo Bambang Yudhoyono Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla	69.266.350	60,62%

3. Pemilihan Umum Tahun 2009

a) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilu

- 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

b) Penyelenggara Pemilu

Penyelenggara pemilu pada tahun 2009 memiliki persamaan dengan pemilu pada tahun 2004. Yaitu diselenggarakan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. Selain badan penyelenggara pemilu tersebut, terdapat tambahan beberapa kepanitiaan bersifat sementara (*ad hoc*) yang ikut serta dalam menyelenggarakan pemilu, yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan

Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

c) Peserta Pemilu

1) Pemilu Anggota DPR, dan DPRD Tahun 2009

Terdapat perubahan mengenai pembentukan partai politik yang diatur dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2008 menyebutkan:

- 1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.
- 2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
- 3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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;
 - b. visi dan misi partai politik;
 - c. nama, lambang, dan tanda gambar partai politik;
 - d. tujuan dan fungsi partai politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. kepengurusan partai politik;
 - g. peraturan dan keputusan partai politik;
 - h. pendidikan politik; dan
 - i. keuangan partai politik.
- 5) Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Partai politik diwajibkan untuk menjadi badan hukum. Ketentuan ini termaktub pada Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik:

- 1) Partai politik harus didaftarkan ke departemen untuk menjadi badan hukum.
- 2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik harus mempunyai:
 - a. akta notaris pendirian partai politik;
 - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh partai politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. kantor tetap.

Adapun mengenai ketentuan partai politik peserta pemilu termaktub pada Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan bahwa “peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik.”⁴⁶

Pasal 8 UU No. 10 Tahun 2008 menyebutkan:

- 1) Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan:
 - a. berstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang tentang partai politik;
 - b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua per tiga) jumlah provinsi;
 - c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua per tiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
 - d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
 - e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu per seribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf

⁴⁶Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836.

- b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan
 - g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.
- 2) Partai politik peserta pemilu pada pemilu sebelumnya dapat menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya.

Dalam penyelenggaraan pemilu 2009 terdapat dinamika politik bisa dijadikan pembelajaran terkait partai politik peserta pemilu. Setelah mahkamah konstitusi membatalkan otomatisasi partai-partai yang tidak lolos ET tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta pemilu 2009. KPU seharusnya melakukan verifikasi partai-partai politik berdasarkan persyaratannya. Akan tetapi, KPU justru mengikutsertakan partai-partai peserta pemilu 2004 yang tidak mendapatkan kursi DPR menjadi peserta pemilu 2009. Sehingga jumlah partai politik peserta pemilu 2009 secara nasional adalah 38 parpol.⁴⁷

Pemilu anggota DPR, dan DPRD tahun 2009 diikuti oleh 44 partai, 38 partai merupakan partai nasional dan 6 partai merupakan partai lokal Aceh. Partai-partai tersebut adalah:

1. Partai Hati Nurani Rakyat
2. Partai Karya Peduli Bangsa
3. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia
4. Partai Peduli Rakyat Nasional
5. Partai Gerakan Indonesia Raya
6. Partai Barisan Nasional
7. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
8. Partai Keadilan Sejahtera
9. Partai Amanat Nasional
10. Partai Perjuangan Indonesia Baru
11. Partai Kedaulatan

⁴⁷Fernita Darwis, *Op. Cit.*, hlm. 49.

12. Partai Persatuan Daerah
13. Partai Kebangkitan Bangsa
14. Partai Pemuda Indonesia
15. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme
16. Partai Demokrasi Pembaruan
17. Partai Karya Perjuangan
18. Partai Matahari Bangsa
19. Partai Penegak Demokrasi Indonesia
20. Partai Demokrasi Kebangsaan
21. Partai Republika Nusantara
22. Partai Pelopor
23. Partai Golongan Karya
24. Partai Persatuan Pembangunan
25. Partai Damai Sejahtera
26. Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia
27. Partai Bulan Bintang
28. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
29. Partai Bintang Reformasi
30. Partai Patriot
31. Partai Demokrat
32. Partai Kasih Demokrasi Indonesia
33. Partai Indonesia Sejahtera
34. Partai Kebangkitan Nasional Ulama
35. Partai Aceh Aman Seujahtra (Partai Lokal)
36. Partai Daulat Aceh (Partai Lokal)
37. Partai Suara Independen Rakyat Aceh (Partai Lokal)
38. Partai Rakyat Aceh (Partai Lokal)
39. Partai Aceh (Partai Lokal)
40. Partai Bersatu Aceh (Partai Lokal)
41. Partai Merdeka

42. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia
43. Partai Sarikat Indonesia
44. Partai Buruh

2) Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Berbeda dengan peserta pemilu anggota DPR, DPRD, dan presiden dan wakil presiden yang berasal dari partai politik. Peserta dari pemilu DPD merupakan peserta perseorangan.

Pengaturan mengenai pencalonan anggota DPD termaktub pada Pasal 11 UU No. 10 Tahun 2008 yang menyebutkan:

- 1) Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.
- 2) Perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan.

Ketentuan yang mengatur mengenai persyaratan dukungan termaktub pada Pasal 13 UU No. 10 Tahun 2008 yang menyebutkan:

- 1) Persyaratan dukungan minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf p meliputi:
 - a) provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 1.000 (seribu) pemilih;
 - b) provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 2.000 (dua ribu) pemilih;
 - c) provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 3.000 (tiga ribu) pemilih;
 - d) provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 4.000 (empat ribu) pemilih; dan
 - e) provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 5.000 (lima ribu) pemilih.

- 2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
- 3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol dan dilengkapi fotokopi kartu tanda penduduk setiap pendukung.
- 4) Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD.
- 5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.

Dalam pelaksanaannya, semula persyaratan domisili tidak masuk dalam persyaratan calon DPD, tetapi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10 PUU-IV/2008 tanggal 2 Juli 2008 mengabulkan sebagian permohonan hak uji materi yang diajukan DPD, anggota DPD, dan warga negara yang memiliki perhatian besar terhadap pemilu. Dalam putusannya, MK berkesimpulan syarat domisili di provinsi untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat dalam rumusan norma yang eksplisit dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU No. 10 Tahun 2008.⁴⁸

3) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009

Terdapat perbedaan antara persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden pada pemilu 2009 dengan pemilu 2004. Syarat Parpol untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden adalah memiliki sekurang-kurangnya 20% kursi legislatif atau yang memperoleh sedikitnya 25% dari perolehan suara nasional dalam pemilu DPR. Ketentuan mengenai hal tersebut termaktub pada Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 menyebutkan, “pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan

⁴⁸Dalam Putusan No. 10 PUU-IV/2008 ini dari sembilan hakim konstitusi, empat hakim konstitusi menyatakan perbedaan pendapat (*dissenting opinion*). Lihat Fernita Darwis, *Op. Cit.*, hlm. 53.

perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden.”

Pemilu presiden dan wakil presiden 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu:

- a. Hj. Megawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto yang dicalonkan oleh 9 partai politik,⁴⁹
- b. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono yang diusung oleh 23 Partai Politik,⁵⁰
- c. Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla dan H. Wiranto, S.IP yang diusung oleh 2 partai politik.⁵¹

Dari 38 partai kontestan pemilu 2009, terdapat empat partai politik yang tidak mendukung salah satu pasangan calon. Keempat partai itu adalah Partai Barisan Nasional (Barnas), Partai Demokrasi Indonesia, Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), dan Partai Persatuan Daerah (PPD).

d) Sistem Pemilu

Pelaksanaan pemilu 2009 tidak jauh berbeda dengan pemilu 2004, yaitu menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk pemilu DPR dan DPRD, sistem distrik berwakil banyak untuk anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung.⁵²

⁴⁹Partai politik yang mengusung pasangan Megawati-Prabowo adalah PDIP, Gerindra, PNI Marhaenisme, PKP, Partai Buruh, PPNUI, PSI, Partai Merdeka, dan Partai Keadulatan.

⁵⁰Partai politik yang mengusung SBY-Boediono adalah Partai Demokrat, PAN, PBB, PKPI, PNBKI, PKDI, Partai Republikan, PPP, PDS, PPRN, PDP, PMB, PIS, Partai Pelopor, PKS, PKB, PKPB, PPPI, PPI, dan PPIB.

⁵¹Partai politik yang mengusung Jusuf Kalla-Wiranto adalah Partai Golkar dan Partai Hanura.

⁵²Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836.

1) Sistem Pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Adapun sistem pemilihan umum untuk anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.⁵³ Sesuai dengan prinsip sistem proporsional, maka perolehan kursi dari setiap parpol peserta pemilu akan sesuai atau proporsional dengan perolehan suaranya dalam pemilu.

Perbedaan utama antara sistem proporsional daftar calon terbuka dengan sistem proporsional yang selama ini diterapkan di Indonesia adalah bahwa sistem yang baru ini memungkinkan pemilih untuk dapat langsung memilih caleg bukan lagi memilih partai. Perbedaan ini tampak pula pada struktur surat suara yang akan menampilkan tanda gambar partai politik dan daftar nama caleg yang dicalonkan oleh partai politik tersebut.

Salah satu yang membedakan antara sistem pemilu 2009 dengan sistem pemilu 2004 adalah terletak pada penetapan suara terbanyak yang duduk pada kursi parlemen. Penetapan ini merupakan hasil dari putusan mahkamah konstitusi. Dengan penetapan ini faktor nomor urut tidak terpakai lagi.⁵⁴

Selanjutnya, pada pemilu 2009 juga terdapat ketentuan mengenai ambang batas parlemen yang dikenal dengan *parliamentary threshold*. Ketentuan termaktub pada Pasal 202 ayat (1) yang menyebutkan, “partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”. Akibat ketentuan ini, dari 38 peserta pemilu nasional, hanya ada sembilan partai politik yang berhasil mendudukkan wakilnya di DPR RI.

Ketentuan ambang batas ini tidak berlaku pada pemilihan anggota DPRD. Pasal 202 ayat (2) menyebutkan, “ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota”. Sehingga banyak partai politik yang memiliki kursi di DPRD tetapi tidak memiliki kursi di DPR RI.

⁵³Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD LN Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836.

⁵⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

2) Sistem Pemilihan Anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik di sini adalah provinsi, di mana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.

3) Sistem Pemilihan Presiden/Wakil Presiden

Pada pemilihan presiden dan wakil presiden ini sistem yang digunakan adalah *Two Round System* yang merupakan varian dari Sistem Distrik. Pada sistem, jika tidak terdapat calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara mayoritas absolut (minimal 50% +1), maka dilakukan pemilihan putaran kedua yang pesertanya merupakan calon yang memperoleh suara terbanyak kesatu dan kedua pada putaran pertama. Pemenang merupakan peraih suara terbanyak pada pemilihan putaran kedua ini.

Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung disahkan melalui amandemen terhadap Pasal 6 UUD 1945 yang terjadi pada tahun 2001 dan 2002.

Ketentuan-ketentuan berdasarkan amandemen tersebut adalah:

- (a) Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (b) Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.
- (c) Mekanisme pemilihan dan penghitungan suara dalam pemilihan presiden dan wakil presiden:

Pasangan calon Presiden & Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. Apabila tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dalam pemilu presiden putaran pertama, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.

e) Pelaksanaan dan Hasil Pemilu

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 anggota DPR, 132 anggota DPD, serta anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran)

1) Pemilu Anggota DPR

Pemilu untuk memilih anggota DPR yang tahun 2009 dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009, diikuti oleh 38 partai nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh. Hasil perolehan suara dan kursi DPR secara nasional adalah sebagai berikut.

Tabel 4.17 Hasil Perolehan Suara dan Kursi DPR Pada Pemilu 2009

No.	Nama Partai	Suara	%	Kursi
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	3.925.620	3,77	17
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.375	1,40	0
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.965	0,72	0
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.950	1,21	0
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.642.795	4,46	26
6.	Partai Barisan Nasional	760.712	0,73	0
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	936.133	0,90	0
8.	Partai Keadilan Sejahtera	8.204.946	7,89	57
9.	Partai Amanat Nasional	6.273.462	6,03	46
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	198.803	0,19	0
11.	Partai Kedaulatan	438.030	0,42	0
12.	Partai Persatuan Daerah	553.299	0,53	0
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.302	4,95	28
14.	Partai Pemuda Indonesia	415.563	0,40	0
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	317.433	0,31	0
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	896.959	0,86	0
17.	Partai Karya Perjuangan	351.571	0,34	0
18.	Partai Matahari Bangsa	415.294	0,40	0
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.988	0,13	0
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	671.356	0,65	0
21.	Partai Republika Nusantara	631.814	0,61	0

No.	Nama Partai	Suara	%	Kursi
22.	Partai Pelopor	345.092	0,33	0
23.	Partai Golongan Karya	15.031.497	14,45	106
24.	Partai Persatuan Pembangunan	5.544.332	5,33	38
25.	Partai Damai Sejahtera	1.522.032	1,46	0
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.856	0,45	0
27.	Partai Bulan Bintang	1.864.642	1,79	0
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.576.388	14,01	94
29.	Partai Bintang Reformasi	1.264.150	1,21	0
30.	Partai Patriot	547.798	0,53	0
31.	Partai Demokrat	21.655.295	20,81	148
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	325.771	0,31	0
33.	Partai Indonesia Sejahtera	321.019	0,31	0
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.509	1,47	0
41.	Partai Merdeka	111.609	0,11	0
42.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	146.831	0,14	0
43.	Partai Sarikat Indonesia	141.558	0,14	0
44.	Partai Buruh	265.369	0,26	0
Total		104.048.118	100,00	560

2) Pemilu Anggota DPD

Pemilu Anggota DPD juga dilaksanakan bersamaan dengan pemilu anggota DPR, yaitu pada tanggal 9 April 2009. Pemilu anggota DPD tahun 2004 yang memilih 4 wakil masing-masing dari 33 provinsi menghasilkan 132 anggota DPD.

3) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009 dilaksanakan pada tanggal 8 Juli 2009 dan diikuti 3 (tiga) pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009 ini berlangsung hanya satu putaran saja, karena salah satu pasangan calon sudah memperoleh suara lebih dari 50%.

Tabel 4.18 Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009

No.	Nama Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden	Perolehan Suara	Persentase (%)
1.	Hj. Megawati Soekarnoputri H. Prabowo Subiyanto	32.548.105	26.79
2.	H. Susilo Bambang Yudhoyono Prof. Dr. Boediono	73.874.562	60.80
3.	Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla H. Wiranto, S.IP	15.081.814	12.41

4. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) secara langsung pula. Hal ini didukung pula dengan semangat otonomi daerah yang telah digulirkan pada tahun 1999. Pelaksanaan pilkada secara langsung ini juga merupakan sebagai bentuk penerapan sistem Presidensialisme pada tingkat daerah. Oleh karena itulah, sejak tahun 2005, telah diselenggarakan pilkada secara langsung, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Penyelenggaraan ini diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Pasangan calon yang akan berkompetisi dalam pilkada adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pilkada masuk dalam rezim pemilu setelah disahkannya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sehingga sampai saat ini pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih dikenal dengan istilah Pemilukada. Pada tahun 2008, tepatnya setelah diberlakukannya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasangan Calon yang dapat turut serta dalam pemilukada tidak hanya pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, tetapi juga dari perseorangan.

a) Landasan Hukum Pelaksanaan Pemilukada

- 1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan PP Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 3) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

b) Penyelenggara Pemilukada

Pemilu gubernur dan wakil gubernur diselenggarakan oleh KPU provinsi, sedangkan pemilu bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota oleh KPU kabupaten/kota.

c) Peserta Pemilukada

Peserta pemilukada adalah pasangan calon dari:

- 1) Partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh kursi paling rendah 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD di daerah bersangkutan atau memperoleh suara sah paling rendah 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD di daerah bersangkutan.
- 2) Perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang telah memenuhi persyaratan secara berpasangan sebagai satu kesatuan, dengan syarat dukungan sejumlah:

Tabel 4.19 Persyaratan Minimal bagi Calon Pasangan dari Jalur Independen

Jumlah dukungan sekurang-kurangnya	Jumlah Penduduk	
	Provinsi	Kabupaten/Kota
6,5%	sampai dengan 2 juta jiwa	sampai dengan 250 ribu jiwa
5%	lebih dari 2 juta - 6 juta jiwa	lebih dari 250 ribu - 500 ribu jiwa
4%	lebih dari 6 juta - 12 juta jiwa	lebih dari 500 ribu - 1 juta jiwa
3%	lebih dari 12 juta jiwa	lebih dari 1 juta jiwa

Jumlah dukungan di atas harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan (pemilu gubernur dan wakil gubernur). Sedangkan untuk pemilu bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota jumlah dukungan harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan.

D. Rangkuman dan Evaluasi

1. Rangkuman

Jika dilihat dari masanya, pelaksanaan pemilu di Indonesia dibedakan menjadi tiga masa, yaitu pemilu masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin/Orde Lama, pemilu masa Orde Baru, dan pemilu masa Reformasi. Pelaksanaan pemilu pada tiap-tiap masa tersebut mempunyai ciri yang berbeda karena dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan presiden yang berbeda pula.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno terdapat dua masa yang berbeda, masa Demokrasi Liberal dan masa Demokrasi Terpimpin/masa Orde Lama. Pada masa Demokrasi Liberal ini dilaksanakan pemilu untuk pertama kalinya tahun 1955. Pemilu yang pertama ini dinilai sangat demokratis karena walaupun diikuti oleh banyak partai (sistem multipartai) akan tetapi pelaksanaan pemilu ini tergolong lancar dan tidak ada pelanggaran berarti. Sistem pemilu yang dipakai dalam pemilu 1955 ini adalah sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar atau dapat disebut juga dengan sistem proporsional yang tidak murni. Pada pemilu ini dihasilkan sebanyak 257 kursi untuk DPR dan 520 kursi untuk Konstituante.

Ternyata kesuksesan pelaksanaan pemilu pertama ini tidak bisa dilanjutkan pada kurun waktu lima tahun berikutnya. Pemilu kedua yang seharusnya diselenggarakan pada tahun 1960 ternyata tidak bisa dilaksanakan karena pada tahun 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang menyatakan Konstituante dibubarkan karena dianggap tidak mampu untuk merumuskan konstitusi negara. Demikian juga DPR hasil pemilu 1955 yang menyusul dibubarkan pada tahun 1960 karena DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diajukan oleh presiden. Untuk mengisi kekosongan DPR, maka presiden membentuk DPR GR yang anggotanya diangkat oleh presiden. Masa semenjak tidak dilaksanakannya pemilu periode kedua ini juga disebut sebagai masa Demokrasi Terpimpin atau dikenal juga dengan masa Orde Lama.

Setelah masa Demokrasi Terpimpin/Orde Lama berakhir, maka dimulailah masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Diangkatnya Soeharto sebagai presiden didasarkan pada MPRS XXXIII/MPRS/1967, Jenderal Soeharto mengambil alih kursi presiden menggantikan Soekarno sampai terpilihnya presiden baru oleh MPR hasil pemilihan umum. Berdasarkan TAP MPR tersebut, pemilu dilaksanakan selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968. Akan tetapi, karena ketidaksiapan kondisi politik dan ekonomi pada saat itu, maka untuk yang kedua kalinya pelaksanaan pemilu kedua ini pun ditunda. Sebagian pengamat menganggap penundaan ini sengaja dilakukan oleh Presiden Soeharto agar kekuasaannya bertahan lama.

Akhirnya, pemilu kedua dilaksanakan pada tahun 1971. Setelah 1971, pemilu yang periodik dan teratur mulai terlaksana. Pemilu ketiga diselenggarakan 6 (enam) tahun lebih setelah pemilu 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal sekali dalam 5 (lima) tahun. Dari segi jadwal sejak itulah pemilu teratur dilaksanakan.

Pada pemilu kedua ini Indonesia masih menggunakan sistem kepartaian multipartai namun terjadi pengurangan partai menjadi sepuluh partai. Sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup. Pemilu yang dilaksanakan ini hanyalah untuk memilih anggota DPR dengan perolehan kursi didominasi oleh Golkar.

Pada pemilu masa Orde Baru selanjutnya, yaitu pada pemilu tahun 1977 dan seterusnya dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali sampai tahun 1997 secara garis besar tidak mengalami perbedaan yang berarti karena pada kurun waktu antara kedua pemilu tersebut jumlah partai sebanyak tiga partai, yang terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Golongan Karya. Walaupun terdapat tiga peserta pemilu namun dapat dipastikan Golkar yang merupakan partai pemerintah selalu mendominasi perolehan suara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat itu Indonesia menganut sistem partai tunggal, di mana hanya ada satu partai yang selalu menang, sedangkan partai lain hanyalah sebagai aksesoris belaka.

Presiden Soeharto akhirnya mengundurkan diri tahun 1998 karena kuatnya desakan dari mahasiswa agar segera dilakukan pergantian kekuasaan. Untuk mengisi kekosongan jabatan, maka diangkatlah Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Agar hasil pemilu 1997 diganti, maka Presiden B.J. Habibie mempersiapkan pelaksanaan pemilu yang kedelapan pada tahun 1999. Pemilu tersebut akhirnya terlaksana tepat pada waktunya. Dengan dilaksanakannya pemilu tersebut, maka ini berarti Presiden Habibie mengakhiri masa jabatannya sebagai presiden. Pada pemilu pertama di masa Reformasi ini keran demokrasi dibuka sebesar-besarnya. Dengan demikian kita kembali kepada sistem kepartaian multipartai. Tercatat jumlah partai yang mengikuti pemilu sebanyak 48 partai. Pada masa ini pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR saja. Patut disyukuri bahwa pelaksanaan pemilu kali ini bisa berjalan dengan lancar dan tertib tanpa kendala yang berarti.

Pemilu selanjutnya dalam kurun lima tahun berikutnya, yaitu tahun 2004 pemilu kembali dilaksanakan. Namun, berbeda dengan pemilu sebelumnya karena selain untuk memilih DPR, pemilu ini juga untuk memilih presiden/wakil presiden dan DPD untuk pertama kalinya. Tidak sebanyak pada pemilu 1999, partai politik peserta pemilu tahun 2004 sebanyak 24 partai politik. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 anggota DPR, 128 anggota DPD, serta anggota DPRD (DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada

tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pada pemilihan presiden dan wakil presiden dimenangkan oleh H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla.

Pemilu selanjutnya juga dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun berikutnya, yaitu pada tahun 2009. Jumlah partai yang menjadi peserta pemilu mengalami peningkatan dari pemilu sebelumnya. Tercatat sebanyak 44 partai yang terdiri dari 38 partai nasional dan 6 partai lokal Aceh menjadi peserta pemilu. Sistem pemilihan pada pemilu 2009 tidak jauh berbeda dengan pemilu 2004. Untuk pemilu DPR dan DPRD menggunakan sistem Proporsional Terbuka, untuk pemilu DPD menggunakan sistem Distrik Berwakil Banyak, dan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Namun pada pemilihan presiden pada tahun 2009 ini agak berbeda dengan tahun 2004 karena pemilihan dilaksanakan hanya dalam satu putaran karena pada putaran pertama terdapat pasangan calon yang memperoleh suara mayoritas absolut/mutlak. Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa Reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 anggota DPR, 132 anggota DPD, serta anggota DPRD (DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) se-Indonesia. Sedangkan pada pemilihan presiden dan wakil presiden dimenangkan oleh pasangan Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono dengan perolehan suara sebesar 60,80%.

Ternyata pemilu pada tingkat pusat juga turut mengilhami daerah untuk melaksanakan pilkada secara langsung. Pilkada langsung atau pemilukada ini merupakan bentuk penerapan sistem Presidensialisme pada tingkat daerah. Oleh karena itulah, sejak tahun 2005, telah diselenggarakan pilkada secara langsung baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

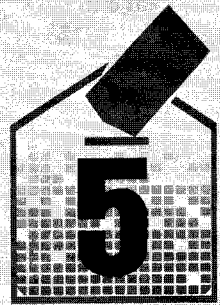
2. Evaluasi

Berdasarkan uraian tentang perkembangan pemilu di Indonesia, maka jawablah pertanyaan di bawah ini:

- a. Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama di Indonesia. Coba Saudara sebutkan dan jelaskan secara singkat, lembaga apa sajakah yang dipilih pada pemilu 1955?

- b. Pemilu kedua seharusnya diselenggarakan tahun 1960 akan tetapi gagal dilaksanakan karena beberapa hal. Jelaskanlah penyebab gagalnya pelaksanaan pemilu pada tahun tersebut!
- c. Jelaskan secara singkat mengenai sistem kepartaian yang digunakan pada tiap-tiap pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru!
- d. Sebutkan dua hakikat pokok dalam pemilu yang digunakan sebagai alat untuk pemahaman politik (*political self-understanding*) Orde Baru menurut Harry Tjan Silalahi!
- e. Terdapat alasan mengapa pemilu-pemilu yang dilaksanakan pada masa Orde Baru dikategorikan sebagai pemilu yang tidak demokratis seperti yang diungkapkan Syamsudin Haris. Sebutkan dan jelaskan alasan-alasan tersebut!
- f. Jelaskan proses dilaksanakannya pemilu pertama pada masa Reformasi pada tahun 1999!
- g. Jelaskan perbedaan sistem pemilihan antara pemilu tahun 2004 dan pemilu 1999!
- h. Kapankah mulai diselenggarakannya pemilihan DPD?
- i. Sebutkan dan jelaskan sistem pemilihan DPD!
- j. Jelaskan alasan atau maksud dilaksanakannya pilkada secara langsung, setelah itu jelaskan kapan pertama kali dilaksanakannya pilkada secara langsung!

MASA DEPAN PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA



A. Problem dan Tantangan Partai Politik di Indonesia

Partai politik seyogianya merupakan sarana untuk menyampaikan aspirasi-apirasi dari masyarakat. Namun saat ini kita rasakan partai politik telah mulai kehilangan arah dan tujuannya. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa tujuan sederhana dari setiap partai politik adalah untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan seperti yang dikatakan oleh **Carl J. Friedrich** ataupun pendapat dari **La Palombara** dan **Anderson**. Pada intinya mereka mengatakan bahwa partai politik merupakan sarana untuk menempatkan wakil-wakilnya di pemerintahan melalui mekanisme pemilu. Namun, realitas yang kita temui adalah terkadang partai politik lupa akan fungsinya karena terlalu asik dengan tujuan pragmatisnya tersebut.

Dunia politik yang begitu dinamis mau tak mau memaksa partai politik juga harus bisa menyesuaikan diri dengan perkembangan politik. Kegairahan politik di Indonesia begitu tinggi pascaruntuhnya rezim Orde Baru ditandai dengan begitu banyaknya kelompok-kelompok dalam masyarakat yang mendirikan partai politik. Tidak dapat dipungkiri bahwa kebebasan akan hak politik tersebut merupakan konsekuensi dari Reformasi yang dipercaya akan membawa perubahan terhadap negara ini.

Namun, harapan untuk perubahan ke arah yang lebih baik ternyata ibarat panggung yang jauh dari api. Walaupun kita tidak bisa membandingkan dan menilai mana yang lebih baik antara Orde Baru dengan Reformasi karena permasalahan utama dari kedua zaman tersebut begitu berbeda. Orde Baru memiliki permasalahan yang ditimbulkan akibat pengekangan dan pembatasan hak politik warga negaranya sedangkan Reformasi memiliki permasalahan yang ditimbulkan akibat pembebasan hak-hak politik tersebut.

Indonesia di bawah pemerintahan Orde Barunya Soeharto mempunyai karakteristik yang dominan, antara lain: (1) Pemerintah sebagai pelaku tunggal perubahan sosial, (2) Pemerintah menggunakan pendekatan *rest and order* dalam menyelesaikan masalah sosial politik. (3) Rakyat dilarang bermain politik langsung mengendalikan jalannya pemerintahan, yang berpikir politik hanyalah elite mereka di parlemen (4), Rakyat diarahkan untuk meningkatkan perekonomian yang praktis dan pragmatis untuk memperbaiki kualitas hidup dan kehidupan.¹ Kita tentunya sepakat bahwa keadaan yang demikian merupakan suatu keadaan yang menabrak nilai-nilai demokrasi sehingga harus dilakukan perubahan.

Perubahan pun datang yang ditandai dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang memungkinkan kembali dilaksanakannya sistem multipartai. Sebanyak 48 partai peserta pemilu ikut meramaikan pesta demokrasi terbesar tersebut. Jumlah partai yang sangat banyak tersebut di satu sisi mencerminkan semangat berdemokrasi namun di sisi lain juga menimbulkan gejala yang mengkhawatirkan. Beberapa gejala tersebut seperti kecenderungan partai-partai hanya menjadikan pemilu sebagai ajang untuk memperoleh dan berbagi kekuasaan. Berbagai macam ideologi politik dan basis sosial seharusnya diperjuangkan oleh partai-partai tersebut ternyata luntur dengan sendirinya ketika para elite politik tersebut sudah duduk di pemerintahan ataupun sebagai wakil rakyat. Bukannya mereka sibuk untuk memperjuangkan aspirasi konstituennya tapi malah sibuk memikirkan bagaimana ia bisa bertahan pada jabatan yang telah diperoleh dan beramai-

¹Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: KPG, 2009).

ramai menggerogoti uang negara untuk menghidupi partainya. Gejala berikutnya, yaitu kurang berfungsinya partai oposisi sebagai penyeimbang bagi partai yang sedang berkuasa. Hal ini diwarnai dengan aksi perselingkuhan di antara mereka demi kepentingan pragmatis. Tampaknya pola tindak Orde Baru masih belum bisa dihilangkan dari *mindset* mereka walaupun rezim sudah berganti. Ketika gejala-gejala tersebut sudah mulai tampak, maka pada saat itulah partai politik kita mulai mempraktikkan apa yang disebut dengan **politik kartel**.

Menurut **Kuskridho**, **Politik kartel** adalah politik di mana partai dan aktivitasnya tidak lagi mengusung kepentingan konstituen atau kepentingan publik, tetapi mengurus diri sendiri dan politik menjadi profesi dalam dirinya.² Selanjutnya Kuskridho menjelaskan bahwa ciri-ciri politik kartel adalah partai tak lagi mengusung atau mewakili segmen masyarakat tertentu yang eksklusif tetapi mengutamakan program partai yang efektif, efisien dan pragmatis. Kecenderungan partai untuk secara samar-samar atau malu-malu melepas ideologi dasar bawaannya demi kepentingan yang lain; memelihara kerja sama dengan partai lain yang berbeda ideologi, memelihara akses sumber dana partai, dan lain-lain. Karena itu perbedaan ideologi dalam sistem politik kartel menjadi kabur.

Kaburnya ideologi partai diakibatkan kuatnya iklim kompetisi antarpartai sehingga membuat para aktor politik begitu mudahnya untuk terjebak dalam politik kartel. Adanya pragmatisme politik yang merupakan salah satu ciri dari politik kartel membuat partai bersedia untuk menghalalkan segala cara untuk memperoleh kekuasaan. **Firmanzah** mendefinisikan **Pragmatisme** sebagai orientasi jangka pendek dari para aktor politik untuk dapat memenangkan persaingan politik.³ Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa sering kali orientasi jangka pendek ini membuat para aktor politik ke arah sikap yang lebih mementingkan tujuan untuk berkuasa ketimbang apa saja yang akan dilakukan setelah berkuasa. Karena kondisi pragmatis inilah para aktor begitu mudah untuk menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuannya.

²*Ibid.*, hlm. 17.

³Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 22.

Sikap politik ataupun perilaku parpol dipengaruhi oleh sifat dari sistem kepartaian yang ada di Indonesia. Kuskridho Ambardi mengambil kesimpulan bahwa terdapat dua tipe perilaku partai politik, yakni perilaku partai dalam sistem kepartaian yang kompetitif dan perilaku partai dalam sistem kepartaian yang terkartelisasi.⁴ Ciri dari perilaku partai dalam sistem kepartaian yang kompetitif adalah dijadikannya ideologi dan program partai sebagai faktor penting dalam menentukan perilaku partai, ketika membentuk koalisi dengan partai lain maka kesamaan ideologi dan program partai merupakan faktor penentu utama, terdapat oposisi dengan demarkasi yang relatif jelas, hasil pemilu memiliki dampak terhadap perilaku partai, dan dalam menangani isu-isu kebijakan dijalankan oleh masing-masing partai.

Sedangkan ciri dari perilaku partai dalam sistem kepartaian yang terkartelisasi adalah ideologi partai menjadi nonfaktor dalam menentukan perilaku partai, dalam membentuk koalisi partai bersikap *promiscuous* alias serba boleh, oposisi tidak dapat diidentifikasi, hasil-hasil pemilu nyaris tidak berdampak pada perilaku partai, dan partai cenderung bertindak dalam satu kelompok. Berdasarkan kedua ciri tersebut maka kita bisa pastikan bahwa perilaku parpol di Indonesia cenderung ke arah perilaku yang terkartelisasi. Ini berarti bahwa ideologi dan program partai dinomorsekiankan dan dikalahkan oleh kepentingan yang pragmatis. Jika kita tarik akar permasalahannya, lagi-lagi masalah *fundraising* partai yang menjadi penyebabnya. Selain itu tidak tertanamnya ideologi partai pada kadernya yang diakibatkan pola kaderisasi yang tidak beres juga menjadi penyebab munculnya perilaku buruk partai politik yang dicerminkan oleh kadernya.

Dengan melihat empat penyebab “keabnormalan” partai politik di atas maka kita dapat memahami bahwa keempat hal tersebut saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Lemahnya ideologi partai merupakan akibat dari lemahnya pola rekrutmen dan kaderisasi dalam partai dan bermasalahnya sistem *fundraising* partai. Ideologi yang lemah terlihat dari sikap dan perilaku politik dari partai politik yang dicerminkan oleh para kadernya. Oleh sebab itu, rekonstruksi secara menyeluruh dalam proses

⁴Kuskridho Ambardi, *Op. Cit.*

membentuk dan menata ulang parpol merupakan suatu hal yang tidak dapat ditunda-tunda demi mewujudkan kondisi perpolitikan yang sehat dan demokrasi yang sebenar-benarnya.

Politik kartel yang jamak dilakukan oleh partai politik dewasa ini mengakibatkan munculnya berbagai macam problem, di antaranya: (1) Lemahnya ideologi partai politik, (2) Lemahnya sistem rekrutmen dan pola kaderisasi anggota partai politik, dan (3) Krisis *fundraising* (pengumpulan dana) partai politik.⁵

Berikut ini akan penulis jelaskan masing-masing problem beserta tantangan yang dihadapi oleh partai politik kita.

1. Lemahnya Ideologi Partai Politik

Ideologi memegang peranan penting dalam dunia perpolitikan karena ideologi merupakan ciri paling utama yang membedakan suatu partai dengan partai lain karena setiap partai memiliki ideologi yang berbeda-beda. Ideologi yang berasal dari dua kata *idea* yang berarti gagasan atau ide dan *logos* yang berarti ilmu dapat kita artikan secara istilah sebagai suatu sistem sebaran ide, kepercayaan (*beliefs*), yang membentuk sistem nilai dan norma serta sistem peraturan (*regulation*) ideal yang diterima sebagai fakta dan kebenaran oleh kelompok tertentu (Steger: 2002).⁶

Sementara itu, dalam ilmu-ilmu sosial dikenal dua pengertian mengenai ideologi. Kedua pengertian tersebut adalah pengertian ideologi secara fungsional dan secara struktural. Secara fungsional diartikan sebagai seperangkat gagasan tentang kebaikan bersama, atau tentang masyarakat dan negara yang dianggap paling baik. Sedangkan ideologi secara struktural diartikan sebagai sistem pembenaran, seperti gagasan dan formula politik atas setiap kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa.⁷

Ideologi adalah sistem kepercayaan atau tata nilai yang diperjuangkan dan dijabarkan secara sadar oleh para pemeluknya dalam totalitas kehidupan,

⁵Pembahasan mengenai permasalahan partai politik ini diolah dari artikel Muhammad Aziz Hakim, "Dekonstruksi Partai Politik", Solopos, Rabu, 11 Mei 2011

⁶Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 96.

⁷Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 32-33.

terutama dalam jagad sosial-politik.⁸ Ideologi merupakan suatu visi yang komprehensif dalam memandang segala sesuatu, yang diformulasikan secara sistemik dan ilmiah dari seseorang atau sekelompok orang mengenai tujuan yang akan dicapai dengan segala metode pencapaiannya. Ideologi berisikan pemikiran dan konsep yang jelas mengenai Tuhan, manusia dan alam semesta serta kehidupan, dan mampu diyakini dapat menyelesaikan problematika kehidupan. Dalam hal ini, manusia tanpa ideologi hanya akan mengejar kemajuan material, namun mengalami kehampaan dalam aspek emosional dan spiritual, sehingga teralienasi dan kehilangan identitasnya yang sejati, lalu mereka mengalami disorientasi dan kegersangan hidup. Dimensi “ide” dari ideologi memberikan bingkai konsepsi bagi pemahaman, arah perjuangan, dan dasar pergerakan bangsa. Sementara “keyakinan” dan “utopi” memunculkan komitmen, militansi, dan fanatisme positif yang memicu gairah dan darah perjuangan, sekaligus memompakan semangat rela berkorban.⁹

Ideologi dalam arti fungsional, mempunyai dua tipologi dengan yakni ideologi yang doktriner dan ideologi yang pragmatis. Suatu ideologi digolongkan sebagai doktriner apabila ajaran-ajaran yang terkandung di dalamnya itu dirumuskan secara sistematis dan terinci dengan jelas, didoktrinasikan kepada warga masyarakat, dan pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh aparat partai atau oleh aparat pemerintah. Dan contoh dari ideologi doktriner ini adalah ideologi Islam dan ideologi Komunisme. Sedangkan ideologi digolongkan sebagai ideologi pragmatis jika ajaran-ajaran yang terkandung dalam ideologi tersebut tidak dirumuskan secara sistematis dan terinci, melainkan dirumuskan secara umum (prinsip-prinsipnya saja). Dalam hal ini, ideologi itu tidak didoktrinasikan, tetapi disosialisasikan secara fungsional melalui kehidupan keluarga, sistem pendidikan, sistem ekonomi, kehidupan agama dan sistem sosial. Contoh dari ideologi ini adalah ideologi Liberalisme.¹⁰

⁸Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Majelis Pertimbangan Pusat. Platform Kebijakan Pembangunan Partai Keadilan Sejahtera. Majelis Pertimbangan Pusat, Partai Keadilan Sejahtera, 2007. hlm. 30.

⁹*Ibid.*, hlm. 30-31.

¹⁰David Apter, *Pengantar Analisis politik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), hlm. 355-359.

Dalam perkembangan berikutnya, ideologi dilihat sebagai salah satu dari sekian banyak konsep yang paling *ekuivokal* (meragukan) dan *elusif* (sukar ditangkap) yang terdapat dalam ilmu-ilmu sosial. Banyak pendekatan teoretis yang secara beragam diajukan sehingga dapat menunjukkan suatu arti dan fungsi yang berbeda-beda. Ideologi menunjuk suatu arti dan fungsi yang berbeda-beda. Ideologi adalah konsep yang sarat dengan konotasi politik dan tentu saja digunakan secara luas dalam kehidupan sehari-hari dengan makna yang beragam pula.¹¹

Dalam ilmu politik, ideologi memiliki peranan penting dalam beberapa hal karena ideologi menolong kita dalam memilih alternatif nilai-nilai politik yang terpusat pada masalah yang hakiki, atau mengetengahkan apa yang penting bagi pengujian lebih lanjut. Ideologi mendorong terbentuknya corak realita politik yang lain dengan cara mengundang kritik. Pertentangan merupakan dasar dari peristiwa politik. hal ini melahirkan tolak ukur intelektual. Ia menyediakan petunjuk bagi berbagai kegiatan para politisi. Karena itu, ideologi memengaruhi kaum profesional, intelektual dan juga politisi.

Dalam melakukan studi tentang ideologi ada empat cara yang dapat digunakan.¹² *Pertama* adalah orang dapat menganggap ideologi sebagai manifestasi populer dari suatu filsafat politik yang khusus, atau tradisi, suatu kerangka pandangan yang lebih kurang menyatu, ide, atau dogma yang digariskan oleh suatu kelompok. Liberalisme, marxisme, fasisme, nasionalisme, sosialisme dan Amerikanisme, semuanya merupakan contoh ideologi. Ideologi yang demikian diuraikan menurut istilah tertentu dengan menekankan nilai-nilai yang cukup berarti. Ideologi yang mempunyai batasan pengertian yang paling doktrin, sejumlah prinsip yang memiliki logika tersendiri dan menggariskan bahwa ini boleh, tapi yang itu jangan.

Kedua, adalah dengan mengkaji sebuah ideologi dengan mempertanyakan apakah yang menjadi faktor penentunya, kelas, kedudukan sosial atau afiliasi etnis atau keagamaan. Mengkaji ideologi dengan cara seperti ini berhubungan erat dengan teori *social learning*. Orang dapat mempelajari

¹¹Arief Mudatsir Mandan, *Krisis Ideologi (Catatan Tentang Ideologi Politik Kaum Santri, Studi Kasus Penerapan Ideologi Islam PPP)*, (Jakarta:Pustaka Indonesia Satu, 2009), hlm. 21.

¹²David Apter, *Op. Cit.*

sejauh mana kedudukan sosial seseorang menentukan ideologinya atau bagaimana peranan atau kedudukan seseorang di dalam masyarakat dalam menentukan nilai-nilai dan kepercayaannya. Pendekatan ini mengarahkan kita kepada preferensi doktrin determinan sosial.

Ketiga, mengkaji ideologi adalah dengan melihat pada kebutuhan yang dipenuhinya bagi individu dan masyarakat. Bagi individu, ideologi membantu membuat suatu kesatuan rasa sadar diri. Menerima suatu filsafat atau seperangkat keyakinan tertentu akan menyebabkan seseorang menolak filsafat atau keyakinan lain, sebaiknya ia akan mengidentifikasikan dirinya dengan orang-orang yang melihat segala sesuatunya secara sama. Hal ini memengaruhi apa yang disebut oleh para psikolog sebagai keperluan afiliasi, suatu kebutuhan yang dipenuhi oleh atau dengan menggabungkan diri pada suatu asosiasi yang mempunyai prinsip tertentu yang menentang apa yang disebut ego ideal. Seorang anak membentuk idealnya berdasarkan seperangkat contoh yang diberikan oleh orangtuanya, tetapi juga mencari pembenaran umum yang hubungannya dengan sistem kepercayaan, jadi ideologi adalah cara untuk menghubungkan ego dengan lingkungan. Karena ego identiti atau kesadaran diri sendiri, berkembang maka citra diri seseorang akan merupakan potret diri yang dimiliki oleh orang tersebut dalam masyarakat, ia mungkin bersifat aktif atau pasif, diterima atau ditolak, radikal atau konservatif, dengan demikian orang dapat mengatakan bahwa dimensi ketiga dari ideologi berhubungan dengan identitas pribadi sendiri.

Keempat, dari ideologi adalah hal yang berhubungan dengan aspek ketiga. Ideologi tidak hanya menghubungkan individu dengan masyarakat dalam cara yang mendasar, tetapi juga menghubungkan penguasa dengan yang dikuasai. Ideologi memberikan dasar legitimasi, mengabsahkan penggunaan kekuasaan. Ia menetapkan prinsip moral di atas di mana kekuasaan biasa dijalankan, jika individu mulai merasa bahwa pemerintah tidak lagi berdasarkan prinsip yang demikian, atau jika mereka ingin mengubah prinsip itu, maka legitimasi pemerintah ada dalam keadaan terancam. Ketika legitimasi mulai diragukan maka di antara penduduk akan terlihat pembagian kutub yang dalam setiap pembagian atau celah tersebut secara simbolis dibebani dengan arti penting moral.

Memasuki dekade 1970-an hubungan ideologis anggota dengan partai politik mulai luruh karena pertarungan ideologi di masyarakat mulai memudar.¹³ Hal ini karena menguatnya korporatisasi negara atas partai politik. Pada masa tersebut, masa Orde Baru, pemerintah memaksakan untuk menyederhanakan jumlah partai dengan cara fusi. Pemerintah dengan tangan besinya menentukan dua kluster parpol, PPP mewakili partai Islam dan PDI mewakili partai Nasionalis, serta satu Golongan Karya. Tidak hanya ideologi, *Platform* partai pun tidak luput dari upaya penyeragaman. Kondisi seperti itu yang terjadi dalam kurun waktu kurang lebih 30 tahun membuat ideologi partai menjadi luntur walaupun tidak hilang. Ketika Orde Baru runtuh dan demokrasi yang diwujudkan melalui pemilu secara langsung dimulai, terlihat bagaimana perilaku partai politik dalam menghadapi pemilu. Partai politik mulai meninggalkan sekat-sekat ideologi dalam menggalang dukungan sehingga karakter partai berubah menjadi partai lintas kelompok, atau *catch-all party*.¹⁴ Semenjak itu, pola persaingan partai politik terlihat lebih ke arah persaingan dalam memperebutkan jumlah suara daripada persaingan ideologi.

Jika kita melihat kembali pengertian dari partai politik oleh beberapa ahli, pada dasarnya mereka mengatakan bahwa partai politik merupakan suatu organisasi politik resmi yang dibentuk oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama. Dari pengertian tersebut maka terlihat kaitan erat antara partai politik dengan ideologi. Adanya tujuan yang sama dari setiap anggota partai politik menunjukkan bahwa kesamaan ideologi merupakan salah satu unsur penting dari partai politik. Karena setiap partai politik mempunyai kepentingan yang khas maka sudah barang tentu partai politik memerlukan ideologi yang khas juga sebagai dasar orientasi politiknya.

Prasetya mengatakan bahwa ideologi digunakan sebagai arah ataupun ukuran kemudian ketika menyikapi persoalan yang ada di dalam

¹³Didik Supriyanto, Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review terhadap PP No. 5/2009 dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No. 2/2011, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi Vol. 3*. (Jakarta: Perludem, 2012), hlm. 154.

¹⁴Otto Kirschheimer, *The Transformation of Western European Party System*, dalam Didik Supriyanto, *Ibid*.

masyarakat.¹⁵ Namun arah dan ukuran tersebut masih bersifat abstrak dan konseptual. Untuk mengkonkretkan ideologi tersebut, maka arah dan tujuan tersebut diterjemahkan dalam suatu bentuk yang disebut dengan *Platform*. Menurut Firmanzah, *Platform* partai politik berisikan panduan umum dan garis besar arah kebijakan partai dalam kontribusinya terhadap permasalahan bangsa dan negara.¹⁶ *Platform* partai sangat diperlukan karena ideologi yang bersifat abstrak akan menimbulkan kebingungan dan beragam interpretasi masyarakat.

Contohnya, Partai PKS yang berideologikan Islam bisa saja menimbulkan kesalahpahaman dan kekhawatiran dalam masyarakat bahwa partai tersebut hendak bercita-cita untuk menghilangkan Pancasila dan mengubah haluan negara menjadi negara Islam. Namun, dengan adanya *Platform* PKS yang menyatakan bahwa partai ini berasaskan Islam dengan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang diridhai Allah Swt. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila, maka masyarakat menjadi paham arah perjuangan partai ini. Begitu juga dengan partai-partai lain yang mempunyai ideologi dan *platform* yang berbeda-beda. Partai yang menyatakan diri sebagai partai oposisi juga menggunakan ideologi yang dipakainya untuk menyikapi setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Tentunya partai oposisi tersebut haruslah bisa untuk merasionalisasikan pandangannya tersebut secara akademis maupun politis sehingga masyarakat memiliki kedewasaan dalam menentukan sikapnya. Dengan adanya ideologi yang jelas pada setiap partai politik maka identitas setiap partai pun akan menjadi jelas sehingga memudahkan masyarakat menentukan partai politik mana yang sesuai dengan ideologi mereka.

Lemahnya ideologi partai politik dapat kita ketahui dari karakter dan perilaku partai politik yang sering kali tidak sejalan dengan ideologi yang tercantum secara formal pada AD/ART-nya. Untuk lebih jelasnya, penulis akan mencoba menjelaskan permasalahan ini dengan cara membandingkan

¹⁵Imam Yudhi Prasetya, Pergeseran Ideologi dalam Partai Politik, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan* Vol. 1, No. 1, 2011. (Tanpa Tempat: Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2011), hlm. 35.

¹⁶Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 124.

antara ideologi partai dilihat dari AD/ART partai dengan ideologi partai dilihat dari perilaku partai politik seperti yang dicerminkan oleh elitnya.

a. Ideologi Partai Politik berdasarkan AD/ART Partai

Secara formal, partai politik telah menyatakan ideologi partainya pada dokumen AD/ART partainya masing-masing. Dokumen ini merupakan *statement* formal parpol, dan biasanya berisi; pernyataan ideologis, prinsip-prinsip yang abstrak, tujuan pokok partai, dan serangkaian program spesifik.¹⁷

Dalam sejarah masing-masing parpol, tentu saja dokumen-dokumen tersebut mengalami proses penyegaran, namun biasanya akan menjadi properti administratif parpol untuk periode tahun tertentu.¹⁸

Seperti Tabel 5.1 di bawah ini yang menampilkan ideologi beberapa partai yang mendapatkan perolehan suara teratas pada pemilu 2009.

Tabel 5.1 Ideologi Partai Politik (Partai Politik dengan Perolehan Suara Teratas Pada Pemilu 2009)¹⁹

Partai	Ideologi
Golkar	Pancasila
Demokrat	Pancasila
PPP	Islam
PKB	Pancasila
PDIP	Pancasila
PAN	Pancasila
PKS	Islam

Namun, terkadang ideologi yang tertulis secara formal pada AD/ART tersebut tidaklah mencerminkan ideologi partai tersebut yang sebenarnya karena pada kenyataannya terkadang perilaku partai politik tidak sejalan dengan ideologi maupun *platform* yang telah ditetapkan. Sulitnya untuk menentukan ideologi sebuah partai politik lebih dikarenakan banyaknya

¹⁷Francesca Vassalo & Clyde Wilcox (2006). *Part as a Carrier of Ideas*, dalam Muhadi Sugiono dan Wawan Mas'udi, *Peta Ideologi Partai Politik Peserta Pemilu 2009*. Laporan Penelitian Hibah Riset Fakultas, (Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, 2008), hlm. 6.

¹⁸Muhadi Sugiono dan Wawan Mas'udi, *Op. Cit.*, hlm. 7

¹⁹Imam Yudhi Prasetya, *Op. Cit.*, hlm. 36.

partai yang tidak menampilkan secara murni ideologi partainya seperti apa yang telah mereka tetapkan.

Melalui analisisnya, Asep Nurjaman mengelompokkan ideologi partai politik di Indonesia ke dalam empat kategori, yaitu partai yang berideologi Islam, Partai yang berideologi Nasionalis Sekuler, Partai yang berideologi Nasionalis Religius, serta partai yang berideologi Kristen seperti yang ditunjukkan Tabel 5.2 berikut ini.

Tabel 5.2 Peta Ideologi Partai Politik Indonesia Menurut Asep Nurjaman²⁰

No.	Ideologi	Partai Politik
1.	Islam	Partai Bintang Reformasi, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Bulan Bintang.
2.	Nasional Relegius	Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Serikat Indonesia, Partai Golkar, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Patriot Pancasila, Partai Demokrat, Partai Persatuan Daerah, Partai Merdeka, Partai Indonesia Baru, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan.
3.	Nasional Sekuler	PDIP, PNBK, Partai Pelopor, PNI Marhaenisme, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Buruh Sosial Demokrat.
4.	Kristen	Partai Damai Sejahtera.

Penggolongan partai politik tersebut bukanlah suatu hal yang baku karena bisa saja penamaan ideologi disebutkan dengan nama lain tergantung indikator yang digunakan sebagai dasar pengolongan. Berdasarkan penggolongan ideologi menurut Asep Nurjaman tersebut, ideologi Islam di situ digunakan ketika suatu partai menggunakan istilah-istilah Islam dalam AD/ART-nya, sedangkan untuk nasionalisme religius di situ walaupun tidak menyebutkan Islam secara eksplisit tetapi dalam AD/ART mencantumkan nilai-nilai agama dan moral. Sedangkan Nasionalisme, ketika AD/ART tidak menyebutkan istilah-istilah Islam, moral, nilai-nilai ajaran agama. Dan terakhir Kristen ketika di dalam AD/ART-nya secara eksplisit mencantumkan nilai-nilai, istilah atau ajaran-ajaran dalam agama Kristen.²¹

²⁰*Ibid.*, hlm. 36.

²¹*Ibid.*, hlm. 37.

Inilah sebuah fenomena yang sekarang terjadi di Indonesia. Perbedaan antar partai politik sudah semakin kabur, kecuali lambangnya. Kuatnya keinginan untuk mendapatkan banyak suara mendorong partai politik untuk membidik pemilih dari basis massa yang berbeda. Munculnya istilah ideologi Nasionalis-Religius merupakan usaha partai untuk tidak hanya mendapatkan suara dari kalangan nasionalis akan tetapi dari kalangan keagamaan juga. Ideologi yang “bermuka dua” tersebut pada akhirnya membuat partai dengan luasnya membentuk koalisi dengan partai yang mempunyai ideologi apa saja. Koalisi yang seharusnya didasarkan pada ideologi yang tercermin oleh program partai saat ini tidak lagi diamalkan dengan baik. Saat ini yang terjadi adalah partai dengan latar belakang ideologi apa pun dimungkinkan untuk mengadakan koalisi asalkan menguntungkan dan mempermudah mendapatkan kekuasaan. Hal ini dapat kita lihat dari perilaku elite partai dalam membentuk koalisi dalam menghadapi pemilu. Perilaku tersebut dapat kita perhatikan dari dua hal, *pertama*, terbentuknya koalisi yang terdiri dari partai-partai berbeda ideologi, sedangkan yang *kedua*, tidak seragamnya komposisi koalisi dari pusat hingga daerah.

b. Perilaku Elite Partai Politik ketika Menghadapi Pemilu

Untuk melihat bagaimana perilaku para elite politik yang tidak lagi bersaing dengan berlandaskan pada ideologi, penulis mengangkat beberapa contoh aktivitas politik yang telah dipraktikkan dipanggung politik Indonesia. Mari kita lihat contoh pertama, yaitu ketika pada pemilihan calon presiden dan calon wakil presiden pada pemilu tahun 2004. Berdasarkan pada Tabel 5.3 berikut ini dapat kita lihat bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara kedua pasang capres dan cawapres. Keduanya sama-sama memadukan antara calon dan partai pendukung yang berideologi sekuler dengan Islam. Dapat dipahami, strategi tersebut dipergunakan untuk menjaring suara dari semua kalangan dengan harapan dapat mendongkrak perolehan suara.

Tabel 5.3 Capres-Cawapres dan Partai Pendukung (Putaran Kedua) Pada Pemilu 2004

Capres-Cawapres	Partai Pendukung
Megawati dan Hasyim Muzadi	PDIP, PDS, Golkar, PPP, PBR
SBY dan JK	PD, PBB, PKPI, PKS

Keterangan:

Untuk Capres dan Cawapres:

- * Pemimpin partai sekuler atau tokoh publik dengan kualifikasi sekuler/nasionalis yang kuat
- ** Pemimpin partai Islam atau tokoh publik dengan kualifikasi Islam yang kuat

Untuk partai pendukung:

Garis bawah : partai sekuler

Miring : partai islam

Kubu Megawati dan Hasyim Muzadi yang dikenal sebagai Koalisi Kebangsaan terdiri dari lima partai, yaitu PDIP, PDS, Golkar, PPP, PBR. PDIP yang merupakan partai sekuler berhasil membujuk PPP dan PBR yang notabene merupakan partai Islam untuk bergabung. Koalisi kebangsaan ini dinilai “aneh” dan “lucu”. “Aneh” karena ideologi PDIP, PDS, dan Golkar jarak ideologinya berbeda jauh dengan PPP dan PDIP. “Lucu” karena telah kita ketahui bahwa sebelum dilaksanakannya pemilu, PPP menyatakan sikap untuk menolak perempuan untuk menjadi presiden. Namun, ketika PDIP memihak Hasyim Muzadi untuk bergabung membentuk kabinet baru, PPP malah menerimanya.

Selain itu berdasarkan sejarah hubungan antara PDIP dengan PPP ketika Megawati dan Hamzah Haz, yang notabene berpartaikan PPP, menjabat sebagai pasangan presiden dan wakil presiden sering terlihat suatu hubungan yang tidak harmonis di antara mereka.²² Bergabungnya

²²Ketidakharmisan tersebut terlihat ketika proses amandemen UUD 1945 yang menyangkut pasal agama. Selain itu juga terdapat kasus lain ketika PPP dan PDIP berada pada dalam situasi politik yang tidak nyaman ketika Hamzah Haz yang notabene wakil presiden Megawati mengunjungi Ja'far Umar Thalib, tokoh yang dianggap dalang konflik agama di Maluku. Hal ini menimbulkan ketidaknyamanan bagi Megawati karena pemerintahannya berusaha keras menyelesaikan konflik di

PPP dan PDS dalam suatu koalisi juga terlihat janggal. PPP selama ini mengusung kepentingan eksklusif komunitas Islam sementara PDS yang merupakan partai Kristen dicurigai oleh sebagian kalangan sebagai partai yang berupaya untuk melakukan kristenisasi.

Tak jauh beda dengan Koalisi Kebangsaan, kubu SBY dan JK yang dinamai dengan Koalisi Kerakyatan juga tidak mementingkan ideologi ketika merekrut anggotanya. Dalam koalisi tersebut tergabung PD dan PKPI yang berideologi sekuler serta PPP dan PKS yang berideologi Islam.

Dari dua koalisi yang mengikuti putaran kedua pada 2004 dapat disimpulkan bahwa kedua koalisi tersebut tidak menjadikan ideologi sebagai dasar pembentukan koalisi.

Selanjutnya kita perhatikan pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009. Pemilu presiden dan wakil presiden 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu Megawati - Prabowo Subianto, SBY - Boediono, dan JK - Wiranto. Jika dilihat dari komposisi partai pendukungnya, maka kita bisa menilai bahwa kesamaan ideologi tetap belum dijadikan sebagai dasar pemberian dukungan.

Tabel 5.4 Capres-Cawapres dan Partai Pendukung Pada Pemilu 2009

Capres-Cawapres	Partai Pendukung
Hj. Megawati Soekarnoputri H. Prabowo Subianto	<u>PDIP, Gerindra, PNI Marhaenisme, PKP, Partai Buruh, PPNUI, PSI, Partai Merdeka, dan Partai Kedaulatan</u>
Dr. Susilo Bambang Yudhoyono Prof. Dr. Boediono	<u>Partai Demokrat, PAN, PBB, PKPI, PNBKI, PKDI, Partai Republikan, PPP, PDS, PPRN, PDP, PMB, PIS, Partai Pelopor, PKS, PKB, PKPB, PPPI, PPI, dan PPIB</u>
Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla H. Wiranto, S.IP	<u>Partai Golkar dan Partai Hanura</u>

Pemilu presiden dan wakil presiden ini dimenangkan oleh pasangan SBY dan Boediono. Koalisi yang dibangun oleh pemerintahan SBY jilid II ini ternyata dalam perjalanannya juga menuai masalah. PKS yang notabene dari awal menyatakan diri sebagai bagian dari koalisi partai penguasa malahan sering sekali bertingkah layaknya partai oposisi. Banyak sekali perbedaan pendapat antara PKS dengan anggota koalisi yang lain. Mulai dari masalah

Maluku dengan menahan Ja'far Umar Thalib, pemimpin Laskar Jihad. Lihat Kuskridho Ambardi, *Op. Cit.*, hlm. 257-258.

kenaikan harga BBM hingga masalah BLSM yang juga sebagai bagian dari kenaikan harga BBM.

Begitulah fenomena terjadinya koalisi pada tingkat pusat. Bertemunya beberapa partai yang berbeda ideologi dalam satu partai ternyata malah menimbulkan masalah. Banyaknya perbedaan pendapat dalam tubuh koalisi membuat jalan pemerintahan menjadi tidak efektif. Idealnya koalisi dibentuk atas dasar adanya kesamaan ideologi sehingga ketika koalisi tersebut berkuasa maka tidak akan terlalu banyak perselisihan yang ditimbulkan sehingga pemerintahan dapat berjalan secara efektif. Apabila sebaliknya, pembentukan koalisi tanpa mempertimbangkan kesamaan ideologi maka dapat dipastikan akan terjadi perbedaan pendapat yang sangat tajam di antara partai koalisi ketika akan diambilnya suatu kebijakan.

Ternyata permasalahan kita tidak hanya sebatas perbedaan ideologi pada tubuh koalisi. Koalisi yang dibentuk di tingkat daerah ternyata jauh lebih parah keadaannya. Banyak sekali kita lihat “perselingkuhan” partai pada tingkat daerah. Jika di pusat Partai Demokrat merupakan oposisi dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, maka di tingkat daerah mereka kerap membentuk koalisi. Berikut ini adalah contoh bagaimana betapa tidak seragamnya koalisi yang dibentuk antara tingkat pusat hingga daerah.

Tabel 5.5 Peta Koalisi Partai Politik (Pusat dan Sebagian Kepri)²³

Pusat SBY-Boediono (2009-2014)	Provinsi Kepri HM Sani Soerya (2010-2015)	Kota Tj. Pinang Suryatati-Edward (2007-2012)	Kota Batam A. Dahlan-Rudi (2011-2016)
PPP, PAN, PKB, PKS, dan GOLKAR	PDIP, Hanura, PIB, PKNU, dan Gerindra	PDIP, GOLKAR, Partai Demokrat	Partai Demokrat, PKB, PAN, dan PKPI

Hal ini memperlihatkan kepada kita bahwa ideologi bukanlah segala-galanya bagi partai. Terserah apa pun ideologinya, asalkan koalisi yang dibangun mendatangkan keuntungan, setidaknya keuntungan jangka pendek bagi partai, maka partai tidak segan-segan untuk bergabung dengan partai lain. Walaupun dalam perjalanan koalisi tersebut kerap kita lihat perseberangan pendapat di antara mereka sehingga pemerintahan

²³*Ibid.*, hlm. 39.

yang mereka bangun menjadi tidak efektif karena selalu diwarnai oleh perseteruan.

2. Lemahnya Sistem Rekrutmen dan Pola Kaderisasi Anggota Partai Politik

Lemahnya sistem rekrutmen dan pola kaderisasi anggota partai politik memang tak pernah berhenti menjadi isu yang selalu hangat diperbincangkan di tengah maraknya fenomena “naturalisasi” kader partai politik dari satu partai ke partai lain. Ini menandakan bahwa lemahnya sistem rekrutmen dan pola kaderisasi tersebut masih cukup memprihatinkan. Jika ditelusuri lebih dalam, maka kita akan menemukan garis merah antara lunturnya ideologi partai politik dengan permasalahan ini. Idealnya, jika sistem rekrutmen dan pola kaderisasi keder dilakukan dengan baik oleh setiap partai politik maka kita tidak akan menemukan lagi fenomena “berkhianat” dari partai politik asalnya. Karena partai politik yang berfungsi sebagai kawah candradimuka yang digunakan untuk menempa dan menggembleng para kadernya untuk kemudian diproyeksikan sebagai pengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan telah mempunyai keterikatan emosional dan ideologi dengan para kadernya tersebut. Sehingga dapat dikatakan bahwa fenomena “naturalisasi” tersebut telah menunjukkan bahwa partai politik kita telah mengalami apa yang disebut dengan disfungsi dalam rekrutmen politik dan pola kaderisasi dan gagal dalam menanamkan ideologi partai kepada para kadernya.

Penulis mengajukan hipotesis bahwa “kemalasan” partai untuk “bersusah payah” dalam mengembangkan sistem rekrutmen dan pola kaderisasi yang handal dikarenakan terbenturnya partai dalam hal finansial. Dapat dipahami bahwa saat ini partai politik cenderung sulit untuk mengumpulkan dana yang berasal dari iuran anggotanya. Akibatnya fungsi partai politik telah berubah dari organisasi politik yang berperan dalam melakukan rekrutmen politik untuk kemudian mengkaderkan para calon politisi yang handal berubah menjadi agen penyedia “tiket” bagi orang-orang berduit untuk dapat menjadi para pejabat politik dalam waktu singkat.

Sesuai dengan prinsip simbiosis mutualisme, bekerjanya partai politik layaknya agen tiket tersebut tidak semata-mata hanya untuk memfasilitasi

orang-orang yang berduit agar dapat menjadi pejabat politik akan tetapi juga untuk menyelamatkan partai dari krisis finansial. Lebih parah dari itu, tidak hanya orang berduit yang menjadi incaran partai politik, para artis hingga ulama kondang pun menjadi bidikan partai untuk dijadikan kadernya (sebenarnya istilah kader kurang tepat karena prosesnya begitu cepat). Partai politik memanfaatkan popularitas mereka untuk menjangkau suara rakyat yang di sisi lain cenderung masih belum menggunakan rasionalitasnya secara penuh dalam memilih. Dengan modal popularitas dan kemampuan dalam menarik perhatian rakyat selama kampanye tidak sedikit di antara mereka yang berhasil memenangi pemilu. Seperti yang dikatakan oleh oleh **Peter Bynum**, bahwa: "*Emotion is basic. An emotional ad or story is always more interesting than a straight forward presentation of the fact*" (Emosi adalah dasar. Iklan atau cerita yang emosional selalu lebih menarik ketimbang mempresentasikan fakta secara langsung). Selanjutnya **Richard Scher** juga mengatakan bahwa "*...architects of modern campaign know that the victory is more like attained through an appeal to the heart and emotions than to the brain*" (Arsitek kampanye modern menyadari sepenuhnya bahwa kemenangan dapat diraih melalui pendekatan hati dan emosi ketimbang pendekatan akal atau rasional).²⁴

Sebagai sarana dalam melaksanakan rekrutmen politik, partai politik memiliki kewajiban dalam beberapa hal: (1) Menyiapkan kader-kader pimpinan politik; (2) Selanjutnya melakukan seleksi terhadap kader-kader yang dipersiapkan; serta (3) Perjuangan untuk penempatan kader yang berkualitas, berdedikasi, memiliki kredibilitas yang tinggi, serta mendapat dukungan dari masyarakat pada jabatan-jabatan politik yang bersifat strategis. Makin besar andil partai politik dalam memperjuangkan dan berhasil memanfaatkan posisi tawarnya untuk memenangkan perjuangan dalam ketiga hal tersebut; merupakan indikasi bahwa peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik berjalan secara efektif.²⁵

²⁴Richard Scher, *The Modern Political Campaign: Mudslinging, Bombast, and the Vitality of American Politics*, (New York: M.E. Sharpe Inc, 1997), page 7.

²⁵Bijah Subijanto, *Penguatan Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat*, diunduh pada tanggal 17 Agustus 2013 di <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8627/&sa=U&ei=FuUOUqzgIpDqrQex7IDoCw&ved=0CBgQFjAA&sig2=xjRZOP3BiqjCDWj9v2S2Q&usq=AFQjCNEEjAetKxoV7ulKI-NS788ISDv2Pg>

Dengan demikian, berdasarkan realitas-realitas yang kita perhatikan akhir-akhir ini maka kita dapat menilai bahwa proses rekrutmen politik belum berjalan secara terbuka, transparan, dan demokratis yang dapat dilihat dari pemilihan kader yang tidak objektif. Tidak hanya pada tahap rekrutmen, proses penyiapan kader yang dapat dilihat dari pola kaderisasi juga terkesan tidak sistematis dan berkelanjutan. Pembinaan kader hanya dilaksanakan menjelang diadakannya *event-event* politik seperti pemilu, kongres partai, ataupun sidang-sidang di DPR.

Fenomena “kutu loncat” pun dianggap sebagai hal yang biasa. Kader yang telah lama berkiprah di partainya tiba-tiba saja disalip oleh kader partai lain yang baru bergabung karena beberapa alasan. Tidak tanggung-tanggung, dalam waktu singkat mereka yang menjadi kutu loncat tersebut berhasil menjadi elite partai.

Pola rekrutmen dan kaderisasi yang semakin instan menambah penilaian negatif masyarakat terhadap partai politik. Partai politik lebih cenderung untuk merekrut kader yang sudah jadi seperti *incumbent*, bukan kader yang benar-benar dibesarkan dan merasakan pahit manisnya kehidupan berpartai. Para politisi pun cenderung untuk memanfaatkan nama besar partainya yang baru untuk memenangkan pemilu ketika partai yang lama gagal mengantarkan dirinya sebagai pemenang.

Proses yang dilakukan politisi untuk mendapatkan jabatan politik tidak lagi diorientasikan pada kepentingan publik, bahkan juga tidak berdasarkan kepentingan partai. Akan tetapi lebih cenderung dipergunakan untuk memenuhi kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok. Meskipun tidak semua daerah mengalami hal tersebut, tetapi fenomena tersebut sangat memprihatinkan. Hal ini dapat menyebabkan proses-proses seperti pembinaan, penyiapan, dan seleksi kader-kader politik tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia pada tahun 2007 dan 2008, mayoritas publik menolak monopoli sumber rekrutmen politik oleh partai politik. Penolakan tersebut datang karena publik memandang kinerja partai politik selama ini dianggap buruk. Rendahnya kepercayaan publik tersebut, menurut survei tersebut adalah karena mereka menganggap partai politik tidak mampu menjalankan

fungsi representasi, intermediasi dan artikulasi kepentingan mereka. Survei menunjukkan, 50,9% responden menyatakan, cara memilih anggota DPR yang ada sekarang mendorong wakil rakyat lebih mewakili kepentingan partai politik dari kepentingan pemilih. Padahal, 61,3% responden meyakini bahwa keinginan partai belum tentu mewakili kepentingan mereka. Hanya 11% responden yang menyatakan bahwa parpol adalah lembaga yang paling bisa menyuarakan kepentingan rakyat. Dalam hal menyuarakan kepentingan rakyat partai politik ternyata kalah dari media massa yang dipercaya oleh 31% responden. Selanjutnya, 52% responden yakin partai politik hanya mewakili kelompok tertentu, bukan mewakili rakyat.²⁶

Walaupun survei tersebut dilakukan pada tahun 2007 dan 2008, tapi kinerja partai masih belum menunjukkan peningkatan hingga sekarang. Tampaknya partai masih belum bisa bercermin dari hasil survei LSI tersebut.

3. Krisis *Fundraising* Partai Politik

Uang dalam politik adalah sebuah keharusan. Ibarat makhluk hidup, uang merupakan nadinya politik. Ia merupakan suatu keniscayaan karena tanpa uang politik tidak akan berkembang dan pada akhirnya mati. Tetapi politik uang (*money politics*) adalah suatu yang harus dijauhkan dari dunia politik karena hal tersebut bisa menyebabkan pengaruh yang tidak wajar (*undue influence*) bagi kehidupan bernegara dan membahayakan dan merusak citra dari demokrasi yang telah dibangun dengan susah payah. Akan tetapi, dalam kenyataannya dua aspek ini sering tidak dipahami dan disalahartikan oleh elite dan pengurus partai politik. Akibatnya cara penggalangan dan pengelolaan keuangan di partai politik sering terlihat tidak wajar, tertutup, dan diwarnai berbagai macam penyimpangan di sana-sini.

Permasalahan yang menyangkut *fundraising* (pengumpulan dana) merupakan salah satu penyebab munculnya berbagai macam permasalahan yang dihadapi oleh partai politik. Pada sebuah partai politik, tersedianya sumber dana yang banyak dan lancar merupakan suatu keharusan yang

²⁶Legitimasi Demokratik Wakil Rakyat: Partai, DPR dan DPD, Sebuah Legitimasi Temuan Survei 2007 dan 2008 Lembaga Survei Indonesia. Dikutip dari <http://www.parlemen.net/privdocs/7f0c2e7d89334c021ee741168c0cee3d.pdf> pada tanggal 17 Agustus 2013.

tidak dapat ditawar-tawar. Tidak dapat dipungkiri bahwa partai politik membutuhkan dana untuk tetap *survive* di arena politik. Ketika sebuah partai menghadapi krisis dalam hal pendanaan maka kemungkinan segala macam cara akan dilakukan termasuk dengan menggadaikan ideologi partai sehingga berubah menjadi partai yang pragmatis.

Faktor pendanaan merupakan masalah klasik bagi kebanyakan partai politik. Sumber keuangan partai diatur dalam UU No. 2/2011 yang menyebutkan bahwa sumber keuangan parpol berasal dari iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan keuangan dari APBN/APBD. Dengan semakin mahalnya biaya pemilu ditambah minimnya iuran dari anggota partai, membuat partai-partai cenderung untuk bergantung kepada APBN/APBD. Sehingga dana tersebut menjadi pemasukan utama partai. Selain itu, partai politik memanfaatkan kadernya yang memiliki posisi strategis dalam jabatan politik untuk mengumpulkan dana secara ilegal dan berusaha untuk menjadikannya seolah-olah legal. Tidak heran jika ada institusi atau badan usaha negara yang disebut sebagai 'sapi perah'. Realitas tersebut tentunya sangat mengancam keuangan negara dan menjelekan citra partai politik yang bersangkutan.

Salah satu sumber dana partai politik adalah iuran anggota. Pada mulanya dana politik, baik dana operasional partai politik maupun dana kampanye, didapatkan dari iuran setiap anggota partai politik. Terjadinya hubungan ideologis yang sangat kuat antara anggota dengan partai politik sebagai alat perjuangan ideologi, menyebabkan anggota dengan sukarela memberikan sumbangan, baik materi ataupun non materi kepada partai politik. Partai mempunyai basis massa luas tentu saja akan mendapatkan dana besar walaupun nilai sumbangan per anggotanya kecil. Namun seiring meredupnya hubungan ideologis antara anggota dengan partai politiknya, karakter partai politik berbasis massa mulai pudar dan hilang sehingga hampir tidak ada partai yang bisa bertahan hidup hanya dengan mengandalkan iuran anggota. Padahal kebutuhan partai politik akan dana tidak pernah berkurang, bahkan terus bertambah seiring makin ketatnya persaingan antarpartai.

Perubahan-perubahan yang terjadi membuat anggota yang menyumbang menjadi terbatas. Alih-alih menerima sumbangan anggota, partai politik malah mulai menerima sumbangan dari perseorangan. Lama-

kelamaan karena desakan kebutuhan yang terus meningkat, partai politik pun mulai menerima sumbangan dari badan hukum, terutama yang berorientasi pada bisnis atau berbentuk perusahaan.²⁷

Situasi tersebut merupakan suatu yang dilematis: di satu pihak, partai membutuhkan biaya yang besar dan tetap untuk membiayai kegiatan operasional dan memenangkan pemilu. Namun di pihak lain, sumbangan yang diperoleh tersebut dapat mengganggu independensi partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Banyaknya dana yang berasal dari para penyumbang tersebut membuat partai politik memiliki ketergantungan yang sangat tinggi kepada mereka sehingga dikhawatirkan partai politik lebih mengutamakan kepentingan para penyumbang tersebut dibandingkan dengan kepentingan rakyat.

Kondisi seperti ini sangat terasa pasca pemilu 1999. Pada saat itu partai politik menghadapi permasalahan yang kompleks. Berbagai permasalahan itu antara lain: ideologi gagal mengikat anggota sedangkan program belum terumuskan, infrastruktur dan jaringan lemah sedangkan antusiasme berpolitik rakyat tinggi, operasional partai membutuhkan dana banyak sedangkan iuran anggota tidak bisa ditarik, kampanye membutuhkan dana besar sedangkan para penyumbang menuntut banyak imbalan.²⁸ Berbagai macam permasalahan tersebut merupakan eksek dari rezim Orde Baru yang telah mengebiri partai politik selama kurang lebih 30 tahun.

Maraknya kasus korupsi telah menunjukkan kepada kita bahwa betapa tidak sehatnya kondisi keuangan partai politik di negara ini. Berbagai macam kasus korupsi yang melibatkan politisi, baik yang berasal dari kalangan legislatif (DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) ataupun kalangan eksekutif (presiden, menteri, gubernur, dan bupati/walikota), sesungguhnya bukanlah semata-mata karena motif pribadi. Kebutuhan partai politik akan dana besar agar bisa memenangkan pemilu telah mendorong para politisi untuk berlaku koruptif.²⁹ Baru-baru ini kita dikejutkan dengan kasus korupsi pembangunan mega proyek wisma

²⁷Richard Katz and Peter Mair, *How Party Organize: Change and Adaption in Party Organization in Western Democracies*, dalam Didik Supriyanto, *Op. Cit.*, hlm. 155.

²⁸*Ibid*, hlm. 156.

²⁹Veri Junaidi, dkk., *Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktik*, diunduh pada http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2012_07_30_12_55_12_Keuangan%20Parpol%20w%20cover.pdf, diakses pada tanggal 17 Agustus 2013.

atlet yang melibatkan Bendahara Umum Partai Demokrat Nazaruddin Syamsudin serta beberapa elite Partai Demokrat.

Sesungguhnya apa yang dilakukan oleh Nazaruddin dan para politisi lainnya bukanlah menunjukkan khas Partai Demokrat. Pada situasi dan skala lain, para politisi dari partai lain, baik yang tergabung dalam koalisi pemerintah ataupun partai lain juga bisa saja melakukan hal yang sama, namun saja belum terendus oleh KPK. Sering kali kasus korupsi tersebut bukanlah karena motif pribadi pelakunya, akan tetapi kebutuhan untuk menggalang dana demi terus beroperasinya partailah yang memaksa mereka untuk melakukan tindakan tidak terpuji tersebut.

Para politisi di DPR mempunyai empat cara mengumpulkan dana: *pertama*, membuat kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu; *kedua*, menyusun rencana proyek dan anggarannya dalam APBN yang kelak akan dikerjakan oleh pihak tertentu; *ketiga*, menjadi calo tender proyek, dan; *keempat*, meminta imbalan atas pemilihan jabatan publik atau pimpinan BUMN.³⁰

Pada pengaturan keuangan partai politik baik melalui UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 sebagai pengganti UU No. 31/2002, penyumbang perseorangan diperluas menjadi perseorangan bukan anggota dan perseorangan anggota. Sama dengan penyumbang badan usaha, besaran sumbangan dari penyumbang perseorangan bukan anggota juga dibatasi. Namun sumbangan perseorangan anggota dibiarkan terbuka sehingga mereka bisa menyumbang sebesar apa pun yang dibutuhkan partai politik. Hal ini mengakibatkan kuatnya pengaruh para pemilik uang yang menjadi anggota partai politik.

Selain jumlah sumbangan yang berasal dari para penyumbang perseorangan anggota partai politik tidak dibatasi, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 juga tidak membatasi belanja partai politik. Akibatnya sepanjang tahun, partai politik bisa mengadakan berbagai kegiatan yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik di mata publik. Sumber

³⁰Pendapat ini pernah disampaikan oleh Wakil Sekretaris Jenderal PKS, yang juga pimpinan fraksi PKS di DPR dan anggota Komisi I DPR, Mahfudz Siddiq. Sementara itu, hadirnya bendahara dan wakil bendahara semua partai politik di Badan Anggaran DPR, menjadi petunjuk jelas bahwa upaya pengumpulan dana ilegal dari APBN merupakan keputusan partai politik yang memiliki kursi di DPR. *Ibid.*

pembiayaan kegiatan-kegiatan itu selain berasal dari anggota atau kader pemilik dana, juga berasal dari perburuan dana ilegal yang dilakukan oleh kader-kader partai politik yang duduk di legislatif maupun eksekutif.

Pengelolaan keuangan partai politik menjadi sangat tertutup, sehingga partai politik tidak bisa dikontrol publik meskipun statusnya adalah institusi publik. UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 juga telah gagal dalam memaksa partai politik membuat laporan keuangan tahunan beserta daftar penyumbangannya, akibat ketiadaan sanksi tegas dan institusi pengawas keuangan partai politik. Inilah yang melatarbelakangi lahirnya skandal DKP, skandal pemilihan Deputy Gubernur BI dan skandal Nazaruddin.³¹

Memang harus kita akui bahwa setiap partai membutuhkan dana yang tidak sedikit agar partai dapat terus bertahan dan menjalankan program-programnya di tengah-tengah masyarakat. Semakin tingginya tingkat kebutuhan partai politik akan pemasukan dana telah mendorong munculnya satu jenis partai baru, yaitu partai kartel.³² Partai kartel muncul akibat dari ketidakmampuan partai-partai untuk mempertahankan sumber-sumber pendanaannya yang berasal dari iuran anggota ataupun masyarakat yang menjadi basis sosialnya. Tesis yang dikembangkan oleh Katz dan Mair menjelaskan bahwa ketergantungan partai politik pada dana yang berasal dari pemerintah telah mengubah watak utama partai politik. Partai politik semakin menjauhi masyarakat dan semakin dekat dengan negara atau pemerintah. Karena ketergantungan yang sama terhadap sumber dana yang berasal dari negara membuat partai-partai kartel berkembang menjadi satu kelompok yang mempunyai kepentingan yang sama, yaitu mengamankan sumber-sumber pemasukan yang berasal dari negara.³³

³¹*Ibid.*

³²Selain jenis partai kader, massa, dan lintas kelompok, Peter Mair Daniel Katz (1995, 1996) menambahkan salah satu jenis partai lagi yang muncul pada dekade 1990-an, yaitu partai kartel. Berbeda dengan ketiga jenis partai sebelumnya, yang lebih dekat dengan basis sosial di masyarakat, partai kartel justru cenderung lebih dekat dengan negara. Kecenderungan tersebut membuat jenis partai kartel ini sangat bergantung kepada negara ketimbang dari basis sosial pendukungnya dari segi keuangan partai. Lihat Kuskridho Ambardi, *Op. Cit.*, hlm. 285.

³³*Ibid.*, hlm. 286.

Agak berbeda dengan tesis Katz dan Mair, sebagian pendapat menyatakan bahwa pemberian dana yang berasal dari negara tidak selalu berdampak negatif. Menurut mereka pendanaan negara merupakan suatu pemecahan yang lebih baik guna memenuhi kebutuhan keuangan partai sehingga konflik kepentingan di tubuh partai dapat dihindari.³⁴ Menurut pendapat ini, sumbangan pribadi hanya akan membuat partai memiliki ketergantungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu yang pragmatis. Untuk itu, peningkatan jumlah subsidi dari negara bisa menjadi suatu alternatif bagi penyelesaian masalah krisis pendanaan partai politik demi mencegah “keterpaksaan” partai dalam mengumpulkan dana secara ilegal.

B. Problem dan Tantangan Sistem Pemilihan Umum

Berlangsungnya pemilu hingga sampai saat ini telah menimbulkan banyak catatan penting bagi pemerintah. Semenjak pemilu pertama hingga kini berbagai perubahan telah dilakukan untuk menemukan sistem pemilu yang cocok dan ideal bagi negara kita. Namun, sampai saat ini kondisi yang ideal tersebut belum mampu kita wujudkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa dinamika demokrasi yang berlangsung begitu cepat menuntut sistem pemilu untuk dapat mengimbangnya. Runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998 menandakan dimulainya era Reformasi. Pada masa itu, ketika Indonesia dipimpin oleh B.J. Habibie, keran demokrasi dibuka selebar-lebarnya. Pada tahun 1999 diselenggarakanlah pemilu presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk pertama kalinya. Sedangkan pilkada pertama dilaksanakan untuk pertama kali pada tahun 2005.

Sistem pemilu yang lebih terbuka menurut banyak pihak merupakan kemajuan bagi penyelenggaraan pemilu. Namun jika ditinjau dari perspektif kebijakan publik, ada suatu tantangan belum pernah dihadapi sebelum demokrasi benar-benar diterapkan di Indonesia. Dibandingkan dengan masa Orde Baru di mana keputusan dapat diambil begitu cepatnya karena menggunakan pendekatan kekuasaan, maka pada masa Reformasi pemerintah kesulitan untuk melaksanakan suatu kebijakan karena banyak

³⁴Justin Fisher dan Todd Eisenstadt. *Comparative Party Finance: What is to be Done?*, dalam Kuskridho Ambardi, *ibid.*, hlm. 31.

terjadi konflik kepentingan. Saat ini, kebijakan publik menjadi lebih terfragmentasi dan bagi sebagian kalangan yang masih terbiasa dengan pendekatan ala Orde Baru perubahan tersebut terasa kurang efektif.

Pemilu langsung yang sering dianggap sebagai perwujudan dari demokrasi diharapkan mampu untuk memberikan legitimasi yang kuat terhadap para pejabat yang terpilih dan menghasilkan sistem perumusan kebijakan yang lebih partisipatif. Tetapi sistem pemilu yang mengadopsi nilai-nilai dari demokrasi tersebut juga menuntut kesiapan dari para perumus kebijakan untuk dapat melewati proses politik yang panjang dengan kemampuan menggunakan keterampilan negosiasi dan kompromi dengan semua *stakeholder*. Seperti yang dikatakan oleh Hill bahwa demokrasi mengakibatkan adanya kecenderungan sistem interaksi yang terpecah (*divergence*) dan bukannya terpusat (*convergence*).³⁵

Secara garis besar, semua ciri dasar bagi sebuah demokrasi yaitu pemilu yang bebas dan adil, kebebasan berpendapat dan berserikat, hak untuk memilih, adanya sumber informasi alternatif, hak bagi semua orang untuk menduduki jabatan publik, serta kelembagaan yang memungkinkan rakyat bisa mengontrol pemerintahan seperti yang dikemukakan oleh Dahl³⁶ telah dilaksanakan di Indonesia. Namun tidak semua perumus kebijakan mampu menerapkan inti demokrasi (*substantive democracy*) karena masih sulit untuk mengubah pola pikir dari sistem lama. Salah satu tantangan dalam menciptakan sistem pemilu yang baik adalah meyakinkan perumus kebijakan agar tidak frustrasi dengan jalan demokrasi yang telah kita pilih dengan mengungkit nostalgia masa lalu ketika semuanya teratur.

Banyaknya perumus kebijakan yang tidak memahami tujuan direncangnya sistem yang demokratis. Hal ini menimbulkan tantangan untuk memberikan pemahaman kepada mereka bahwa demokrasi bukanlah dibentuk untuk melayani kepentingan elite yang sempit tetapi untuk melayani kepentingan rakyat banyak. Hal tersebut menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia masih belum matang.

³⁵Michael James Hill, *The Public Policy Process*, (Harlow: Pearson Education Limited, 2005).

³⁶Dahl, R. A. *Op. Cit.*

Dalam rangka menyeleksi calon pejabat publik maka diselenggarakanlah pemilu langsung yang merupakan wujud dari demokrasi itu sendiri. Pemilu secara langsung yang dilaksanakan pada era Reformasi memiliki perbedaan yang signifikan bila dibandingkan dengan pemilu pada era sebelumnya. Jika pada era sebelum Reformasi presiden dipilih oleh DPR dan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Sedangkan pada era Reformasi rakyat memiliki kesempatan untuk memilih secara langsung calon presiden, anggota DPD, dan kepala daerah.

Pemilu presiden yang kita laksanakan secara langsung merupakan perwujudan dari sistem pemerintahan presidensial. Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, bukan oleh lembaga legislatif, membuat legitimasi yang dipunyai oleh presiden menjadi lebih kuat. Dengan demikian, maka kedudukan presiden menjadi kuat di hadapan lembaga legislatif karena sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung. Begitu juga di tingkat lokal, selain untuk menguatkan akuntabilitas kepala daerah, pemilukada yang juga dilakukan secara langsung juga diharapkan dapat memperkuat konstruksi tata pemerintah presidensial pada tingkat lokal. Bahwa negara kita menganut sistem pemerintahan presidensial telah diperkuat melalui Amandemen UUD. Presidensial dapat diartikan sebagai pemerintahan yang kuat di bawah kendali presiden.

Dengan adanya kedudukan yang kuat tersebut maka presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sejalan dengan gagasan ini, di tingkat lokal, kepala daerah harusnya juga tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga prinsip presidensial juga dijalankan di tingkat lokal. Untuk menegakkan prinsip tersebut, maka pengisian jabatan presiden maupun DPR, dan pengisian jabatan kepala daerah maupun DPRD, sama-sama dilaksanakan melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung. Intinya adalah bahwa pemilukada yang juga dilaksanakan secara langsung sebagaimana pemilu presiden perlu dipahami sebagai suatu mekanisme elektoral untuk menjamin berjalannya sistem presidensial di tingkat lokal. Dengan kuatnya kedudukan kepala daerah maka kinerja yang akan ditampilkan melalui visi dan misinya akan terlaksana secara maksimal.

Pada era Reformasi, pemilukada langsung telah berhasil untuk menjalankan rotasi kepemimpinan secara demokratis. Namun, Hanya

saja dalam pelaksanaannya masih sebatas demokrasi prosedural, belum mencapai inti dari demokrasi itu sendiri (*substantive democracy*). Secara normatif-administratif memang disebutkan bahwa semua orang memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi kepala daerah. Namun, pada praktiknya calon yang berpeluang besar untuk terpilih sebagai kepala daerah adalah orang yang mempunyai modal finansial yang besar sehingga sanggup untuk memutar peredaran uang dalam skala besar agar dapat keluar sebagai pemenang.

Bedanya, kalau pada masa Orde Baru yang memiliki kesempatan adalah mereka yang memiliki kompetensi sebagaimana dituntut oleh pemerintahan yang teknokratik saat itu. Pada masa kini, yang memiliki kesempatan adalah yang memiliki kombinasi satu tiga modal bersaing: modal finansial, modal politik, modal sosial.³⁷ Saat ini, hampir semua daerah otonom (kecuali daerah otonom baru) sudah memiliki pengalaman dalam mengisi jabatan kepala daerah melalui pemilukada langsung. Walaupun dalam proses penyelenggaraannya sering diwarnai konflik dan kekerasan, namun pengisian jabatan berlangsung relatif aman. Hal ini berarti bahwa kalau target dari pemilukada langsung adalah untuk menghasilkan pemimpin yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum maka target tersebut telah tercapai.

Jika tujuan dari pemilu hanyalah sebatas itu maka sesungguhnya kita telah terbuai dengan teorisasi ala transisi menuju demokrasi yang hanya terfokus pada aktor dan bersifat elitis dan tidak sensitif konteks. Teori tersebut meyakini bahwa elite merupakan penentu proses demokratisasi. Hal yang tidak bisa dijawab oleh teori ini adalah proses-proses yang akan terjadi setelah para elite tersebut mendominasi perpolitikan. Atas dasar apa akan terjadi proses pembiasaan untuk mematuhi norma-norma demokrasi apabila pada fase sebelumnya elitelah yang mendominasi pun atas dasar apa kita dapat berharap kalau elite akan mendemokrasikan kehidupan masyarakat apabila mereka sendiri telah menjebakkan diri dalam politik

³⁷Purwo Santoso. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Intervensi Politik Lokal yang Bermasalah*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional: Evaluasi Pemilihan Gubernur Secara Langsung, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau di Tanjung Pinang pada tanggal 27 Juni 2011.

berbiaya tinggi. Mereka menduduki jabatan publik dengan kesediaan untuk membayar mahal, dengan harapan biasa politik yang telah diinvestasikan, akan dapat diraih kembali dan dikembangkan lebih lanjut.³⁸ Begitulah keadaan pemilu kita yang dengan “sengaja” melupakan prinsip kompetensi. Selama ini masalah kompetensi para calon kepala daerah belum diatur sama sekali dalam peraturan perundang-undangan kita. Oleh karena itu, jangan heran kalau kualitas dari mereka yang menjadi pemenang pemilu tidak sesuai dengan harapan rakyat.

Selain peraturan perundang-undangan dianggap bermasalah karena tidak mencantumkan kompetensi sebagai prasyarat untuk bisa maju sebagai peserta pemilu, kepatuhan terhadap aturan main yang telah dibuat dan penegakan hukum ternyata juga bermasalah. Pemberlakuan hukum secara indiskriminatif telah menjadi tradisi. Tingginya biaya pemilu ternyata tidak hanya disebabkan oleh sistem yang salah. Akan tetapi, ketidakpatuhan para aktornya terhadap aturan main yang telah ditetapkan tersebut secara signifikan meningkatkan biaya pemilu. Konflik antarkandidat yang berlangsung baik sebelum, selama, atau sesudah diselenggarakannya pemilu menyebabkan para kandidat dan pemerintah mengeluarkan dana yang tidak sedikit.

Tidak adanya struktur insentif yang menggiring para kandidat untuk patuh pada aturan main membuat kompetisi yang diharapkan berlangsung secara normal berkembang menjadi konflik antarkandidat. Tidak jelasnya aturan main dan sanksi-sanksi yang menyertainya membuat para kandidat memobilisasi sumber daya yang dimilikinya, baik itu politik, sosial dan finansial, secara habis-habisan. Selain itu, lemahnya ideologi dan pola kaderisasi serta militansi dari partai politik membuat hanya pihak yang mempunyai modal finansiallah yang dapat dengan mudah membeli dukungan dari partai yang berkuasa. Dengan demikian, partai politik telah mengubah fungsinya hanya sebagai ‘perahu sewaan,’ bahkan ‘ambulance’ untuk menyelamatkan ambisi pemilik modal untuk memenangkan pemilu.

Secara khusus, akan dijelaskan beberapa permasalahan yang terdapat dalam sistem pemilu di Indonesia. Adapun permasalahan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

³⁸*Ibid*, hlm. 8.

1. Masih Rendahnya Daya Kritis Masyarakat dalam Memilih

Kurang lebih setahun lagi rakyat Indonesia akan menyelenggarakan suatu perhelatan besar di negeri ini. Perhelatan yang akan dilaksanakan ini bukanlah sebuah perhelatan untuk bersenang-senang sambil menghamburkan uang. Akan tetapi, perhelatan ini merupakan sebuah ajang bagi masyarakat untuk menentukan nasibnya selama lima tahun berikutnya. Perhelatan yang sering disebut sebagai pesta demokrasi terbesar tersebut tentunya akan mengorbankan banyak sekali anggaran negara yang sudah barang tentu anggaran tersebut berasal dari rakyat. Tidak masalah sebenarnya, karena yang akan menikmati hasil dari pesta tersebut juga adalah rakyat Indonesia itu sendiri. Rakyat akan sangat dirugikan apabila hasil dari pesta tersebut pada akhirnya tidak menguntungkan rakyat, apalagi malah merugikan mereka.

Pesta yang saya maksud tersebut adalah pemilu 2014, yang mencakup pemilu presiden dan legislatif. Pemilu yang merupakan ajang untuk menemukan sosok pemimpin dan wakil rakyat yang mempunyai integritas yang tinggi dan sanggup untuk menjawab semua permasalahan bangsa selama ini. Rakyat tentu sangat berharap sosok pemimpin yang terpilih kelak tidak mengulangi kesalahan pendahulunya di masa lalu atau bahkan tidak lebih buruk kualitasnya. Kita tentu harus optimis bahwa di negeri ini masih banyak menyimpan sosok-sosok yang ideal tersebut. Namun permasalahannya adalah sejauh mana pemilu yang akan kita laksanakan kelak mampu untuk “menemukan” mereka?

Terdapat tiga faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya pemilu kita dalam menemukan dan menghasilkan sosok pemimpin yang berkualitas tersebut. Ketiga faktor tersebut adalah **Rakyat, Partai Politik, dan Media.**

a) Rakyat/Pemilih

Konsekuensi dari diterapkannya pemilu langsung adalah dihasilkannya para pemimpin yang merupakan benar-benar hasil pilihan rakyat. Hal ini karena rakyatlah yang menentukan para pemimpinnya secara langsung. Sebagai faktor utama yang menentukan hasil pemilu maka hal pertama yang perlu dipastikan adalah tingkat kemampuan rakyat atau pemilih dalam melihat, mengamati, hingga memilih para calon yang berkualitas dan

benar-benar amanah. Rakyat harus benar-benar bisa membedakan mana calon yang hanya mengumbar janji belaka dengan calon yang benar-benar mau bekerja untuk rakyat.

b) Partai Politik

Sedangkan faktor yang kedua adalah partai politik. Faktor kedua ini tidak kalah pentingnya dari faktor yang pertama karena para calon yang akan berlaga di arena pemilu merupakan para kader terbaik dari partai politik. Maka, berkualitas atau tidaknya para calon peserta pemilu tersebut tergantung pada partai politik yang mencalonkan mereka. Di sinilah integritas partai politik dipertaruhkan, apakah partai mampu untuk mencalonkan orang-orang yang benar-benar telah terbukti kualitas dan integritasnya atau malah mencalonkan orang-orang yang hanya akan menguntungkan partai politik semata.

c) Media

Sedangkan faktor penentu yang terakhir adalah media. Media, baik media massa ataupun media sosial saat ini mempunyai pengaruh yang besar bagi hasil pemilu. Cepatnya perkembangan media akhir-akhir ini membuat faktor ketiga ini tidak dapat diabaikan dalam memengaruhi pilihan rakyat dalam menentukan pemimpinnya. Saat ini, iklan-iklan politik lebih banyak ditampilkan melalui media massa ataupun elektronik. Selain itu, berbagai macam bentuk penggalangan dukungan terhadap calon tertentu juga banyak dilakukan dengan memanfaatkan media sosial. Hal yang perlu diantisipasi bagi pemilih adalah munculnya kecenderungan dari pemilik media tertentu untuk melakukan manuver politik baik secara langsung melalui iklan ataupun secara terselubung melalui program-program tertentu. Telah menjadi rahasia umum bahwasanya para politisi saat ini banyak yang memiliki perusahaan media untuk kemudian dijadikan sebagai alat untuk mempromosikan dirinya secara terus-menerus.

Walaupun demikian, pemilih bisa memanfaatkan media untuk menilai para calon mana yang mempunyai integritas dengan pandai-pandai memilih program yang disediakan, misalnya dengan mengikuti acara debat kandidat, dan sebagainya.

Ketiga faktor tersebut memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya dalam menentukan hasil dari pemilu. Gagalnya pemilu untuk menghasilkan calon terpilih yang mempunyai integritas yang baik bisa jadi disebabkan oleh salah satu faktor ataupun kombinasi dari ketiga faktor tersebut.

Namun demikian, jika harus dicari faktor mana yang paling langsung memengaruhi hasil pemilu, tentu jawabannya adalah rakyat atau para pemilih itu sendiri. Di tangan pemilihlah nasib para calon tersebut berada. Karena pemilih merupakan faktor utama yang menentukan hasil dari pemilu maka kemudian muncul pertanyaan. Apakah para pemilih kita sudah cukup terdidik dan kritis dalam mengenali dan pada akhirnya memilih para calon yang benar-benar terbaik?

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut maka terlebih dahulu kita harus mengenal dulu tipe-tipe dari pemilih. Menurut **Firmanzah**, terdapat empat tipe pemilih. Keempat tipe tersebut antara lain:³⁹

1) Pemilih Rasional

Pemilih rasional merupakan pemilih memiliki orientasi tinggi pada “*policy-problem-solving*” dan berorientasi rendah untuk faktor ideologi. Pemilih ini tidak terlalu melihat dari partai mana seorang calon tersebut berasal. Hal yang penting bagi pemilih tipe ini adalah sejauh mana program kerja partai politik atau calon kontestan dapat menguntungkan dirinya. Pemilih rasional cenderung tidak mempertimbangkan orientasi ideologi partai.

2) Pemilih Kritis

Pemilih kritis merupakan pemilih yang memadukan antara orientasi pada kinerja partai dengan orientasi ideologi. Jadi, pemilih jenis ini selain melihat kemampuan partai politik atau seorang kontestan dalam menuntaskan permasalahan bangsa juga mempertimbangkan kesesuaian ideologi partai dengan ideologi dirinya.

³⁹Firmanzah. *Marketing Politik*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007).

3) Pemilih Tradisional

Pemilih tradisional memiliki pertimbangan yang sangat kuat dalam hal ideologi. Tingginya tingkat fanatisme pemilih jenis ini pada partai tertentu terkadang program kerja atau kinerja dari partai politik ataupun calonnya tidak terlalu diperhatikan. Ukuran yang menjadi pertimbangan bagi partai jenis ini adalah berdasarkan adanya kedekatan sosial-budaya, nilai, asal usul, faham ataupun agama.

4) Pemilih Skeptis

Sedangkan pemilih yang terakhir ini adalah pemilih yang tidak hanya tidak memiliki orientasi ideologi cukup tinggi dengan sebuah partai politik atau seorang kontestan, akan tetapi juga tidak menjadikan kebijakan atau program kerja suatu partai sebagai sesuatu yang penting. Pemilih ini cenderung hanya menjadikan ajang pemilu sebagai formalitas ataupun penggugur kewajiban belaka. Tentu kita tidak bisa menitikberatkan kesalahan pada pemilih tipe ini. Bisa jadi pemilih ini muncul dikarenakan mereka kurang mendapatkan informasi yang jelas mengenai para calon yang akan dipilih ataupun dikarenakan para kontestan yang mengikuti pemilu tidak mempunyai program ataupun ideologi yang jelas sehingga timbul kebingungan di antara mereka.

Memahami keempat tipe pemilih di atas maka penulis berpendapat bahwa kebanyakan pemilih kita merupakan pemilih tradisional dan skeptis walaupun di daerah perkotaan mulai terlihat kecenderungan mulai berkembangnya pemilih yang terdidik dan rasional karena meningkatnya kualitas pendidikan dan semakin terbukanya informasi. Pemilih bisa dikatakan telah memiliki daya kritis ataupun rasional yang tinggi jika mereka memperoleh informasi yang cukup untuk menentukan pilihan. Pilihan tersebut pun bisa dikatakan rasional jika pilihan yang tersedia juga bervariasi. Tanpa adanya variasi dari pilihan yang tersedia, maka akan sulit diharapkan pemilu nanti juga akan menghasilkan pemilih yang kritis atau rasional.

Pemilih Indonesia belum bisa dikatakan kritis dan rasional karena pilihan yang tersedia buat mereka belum memiliki diferensiasi yang jelas. Selain belum adanya diferensiasi yang jelas, jumlah pilihan yang banyak juga menjadi faktor yang menyulitkan mereka untuk dapat bersikap kritis

dan rasional. Diferensiasi yang saya maksudkan adalah diferensiasi ideologi dan program kerja di antara beberapa calon, bukan diferensiasi dalam segi penampilan ataupun jumlah uang yang dimiliki. Selama ini yang kita perhatikan setiap calon cenderung seragam dalam menggunakan taktik dalam mendulang suara sebanyak-banyaknya, yaitu dengan cara berkoalisi dengan partai yang berbeda ideologi. Sikap pragmatis yang mereka tunjukkan ini dapat ditebak tujuannya, yaitu untuk mendapatkan dukungan suara sebanyak-banyaknya dari semua kelompok pemilih.

Jika pada pemilu mendatang taktik merangkul semua golongan tetap dipakai dan program kerja setiap calon juga sama, sama-sama abstrak, maka akan dapat dipastikan mayoritas tipe pemilih kita adalah tipe pemilih skeptis. Sedangkan apabila peserta pemilu nanti mempunyai program kerja yang jelas, terukur, dan tentu saja berbeda dengan peserta lain namun tidak mementingkan aspek ideologi partai maka kemungkinan mayoritas pemilih adalah tipe pemilih rasional. Akan tetapi kalau setiap peserta “pede” dengan ideologinya dan program kerjanya masing-masing maka kemungkinan mayoritas pemilih merupakan tipe pemilih kritis. Jika pemilih semakin kritis maka akan semakin tinggi juga tingkat kedewasaan pemilih dalam menentukan pilihannya pada pemilu nanti sehingga kualitas dari hasil pemilu akan semakin baik pula. Untuk mencapai tingkat kedewasaan pemilih tidaklah didapatkan dengan mudah. Menurut Nursal yang mengutip pendapat Kotler (1995) dan Peter dan Olson (1993), bahwa ada beberapa tahap respons pemilih terhadap pelaksanaan pemilu. Tahap-tahap tersebut antara lain:⁴⁰

- 1) *Awareness*, yakni bila seseorang dapat mengingat atau menyadari bahwa sebuah pihak tertentu merupakan sebuah kontestan pemilu. Dengan jumlah kontestan pemilu yang banyak, membangun *awareness* cukup sulit dilakukan, khususnya bagi partai-partai baru. Seperti sudah menjadi hukum besi *political marketing*, secara umum para pemilih tidak akan menghabiskan waktu dan energinya untuk menghafal nama-nama kontestan tersebut. Sederhananya, seorang pemilih tidak akan memilih kontestan yang tidak memiliki *brand awareness*.

⁴⁰Adnan Nursal. 2004. *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 234

- 2) **Knowledge**, yakni ketika seorang pemilih mengetahui beberapa unsur penting mengenai produk kontestan tersebut, baik substansi maupun presentasi. Unsur-unsur itu akan diinterpretasikan sehingga membentuk makna politis tertentu dalam pikiran pemilih. Dalam pemasaran produk komersial, tahap ini disebut juga sebagai tahap pembentuk *brand association* dan *perceived quality*.
- 3) **Liking**, yakni tahap di mana seorang pemilih menyukai kontestan tertentu karena satu atau lebih makna politis yang terbentuk di pikirannya sesuai dengan aspirasinya.
- 4) **Preference**, tahap di mana pemilih menganggap bahwa satu atau beberapa makna politis yang terbentuk sebagai interpretasi terhadap produk politik sebuah kontestan tidak dapat dihasilkan secara lebih memuaskan oleh kontestan lainnya. Dengan demikian, pemilih tersebut memiliki kecenderungan untuk memilih kontestan tersebut.
- 5) **Conviction**, pemilih tersebut sampai pada keyakinan untuk memilih kontestan tertentu.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kualitas pemilu sangat dipengaruhi oleh kualitas dari pemilih, di samping partai politik, dan media. Pemilih sebagai penentu utama hasil pemilu haruslah mempunyai daya kritis yang tinggi terhadap calon-calon yang tersedia. Selain tergantung kepada informasi yang diterima oleh para pemilih secara terus-menerus, setiap peserta pemilu juga harus mampu untuk mendidik para pemilih untuk menjadi kritis dengan cara memperkuat ideologi partai dan menyampaikan program kerja secara jelas dan terukur. Dengan itu, para pemilih bisa melakukan penilaian secara objektif, partai politik atau kontestan mana yang paling cocok dan dibutuhkan oleh mereka.

2. Pemilu Berbiaya Tinggi

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemilu yang kita jalani saat ini merupakan suatu pemilu yang berbiaya tinggi. Fenomena tingginya biaya politik pemilu ini memperlihatkan demokrasi di Indonesia masih terkesan sangat elitis dan mahal. Tingginya biaya tersebut bisa tidak hanya membebani APBN atau APBD tetapi juga membebani peserta pemilu itu sendiri. Tingginya biaya yang membebani APBN atau APBD ini

diakibatkan oleh penyelenggaraan pemilu itu sendiri yang tidak efektif dan efisien. Sedangkan tingginya biaya yang membebani para peserta pemilu diakibatkan oleh sistem pemilu yang memaksa para peserta pemilu untuk merogoh kocek dalam-dalam untuk melaksanakan kampanye.

Biaya untuk melaksanakan pilukada saja dari tahun 2010-2014, Komisi Pemilihan Umum (KPU) melaporkan biaya mencapai Rp15 triliun. Hanya pada tahun 2010 saja, Bank Indonesia (BI) memperkirakan Pilkada (Pemilukada) menelan biaya sekitar Rp4,2 triliun dari anggaran Pemda untuk penyelenggaraan dan dana kampanye.⁴¹ Tingginya biaya pemilu yang berasal dari teknis penyelenggaraan ini akan dibahas secara lebih dalam pada subbab penguatan sistem pemilihan umum dengan solusi yang ditawarkan yaitu melaksanakan pemilu serentak.

Sedangkan biaya belanja iklan politik partai politik yang dikeluarkan oleh partai juga tidak kalah besarnya. Berdasarkan riset yang dilakukan oleh AC Nielsen, jumlah belanja iklan politik pada media televisi selama Oktober 2008 hingga Februari 2009 saja angkanya mencapai Rp118,7 miliar.⁴² Itu baru belanja yang dikeluarkan partai politik untuk memasang iklan di media televisi, belum lagi dana yang dikeluarkan untuk kampanye dalam bentuk lain. Ketua Dewan Pertimbangan Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), RTS Masli, menyatakan bahwa total belanja iklan kampanye pada tahun 2009 meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 1999 Masli memperkirakan bahwa belanja iklan mencapai angka Rp35,69 miliar, sementara pada pemilu 2004 belanja iklan meningkat drastis 10 kali lipat, mencapai angka Rp3 triliun.⁴³

Bank Indonesia (BI) menyatakan bahwa belanja aktivitas ekonomi pemilu pada tahun 2009 Rp43,1 triliun dan diperkirakan akan meningkat sepanjang tahun 2013-2014 sebesar Rp44,1 triliun.⁴⁴

⁴¹Rusli Halim Fadli, *Mahalnya Demokrasi*, m.reportase.com, <http://m.reportase24.com/mahalnya-demokrasi/>, diunduh pada tanggal 16 Agustus 2013.

⁴²Dwi Budiman, dkk, *Laporan Utama: Harga Mahal, Hasil Minim*, Majalah Hidayatullah, Maret 2009.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Perry: Belanja Kampanye Pemilu 2014 Capai Rp44,1 triliun, Finance.com, <http://inafinance.com/2013/05/17/perry-belanja-kampanye-pemilu-2014-capai-rp-441-triliun/>, diunduh pada tanggal 17 Agustus 2013.

Selanjutnya pada bagian ini akan lebih difokuskan pada pembahasan penyebab tingginya biaya pemilu yang diakibatkan oleh tingginya biaya kampanye. Karena tingginya biaya yang harus dikeluarkan oleh para peserta pemilu maka kemungkinan untuk munculnya politik kartel, penyalahgunaan anggaran, korupsi, dan akibat lain yang digunakan untuk “balik modal” oleh calon yang berhasil memenangkan pemilu perlu untuk mendapat perhatian khusus. Tulisan ini juga bermaksud untuk mengkritisi undang-undang tentang pemilu legislatif yang baru saja disahkan yaitu UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Segaimana kita ketahui bahwa kampanye merupakan salah satu instrumen yang penting bagi para peserta pemilu untuk kemenangan. Pada saat kampanye selain mengenalkan partai dan dirinya para peserta pemilu juga visi dan misi yang diusungnya kepada pemilih dengan harapan para pemilih tersebut dapat memilih peserta yang bersangkutan pada saat pemilu dilaksanakan. Menurut Pasal 77 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pemilu Legislatif), kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Dikatakan sebagai sarana pendidikan politik karena pada saat itulah peserta pemilu memberikan kesadaran dan pemahaman politik kepada para pemilih. Tujuannya yang utama adalah agar para pemilih bisa menentukan pilihan terbaiknya kelak apabila para pemilih tersebut sudah mengenal para peserta pemilu. Dengan demikian, diharapkan para pemilih tidak akan salah pilih karena telah mengenal calon wakil yang hendak dipilih terlebih dahulu.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 82 dijelaskan bahwa bentuk-bentuk kampanye yang diperbolehkan antara lain: pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, iklan media massa cetak dan media massa elektronik, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan perundang-undangan.

Terdapat perbedaan mengenai pengaturan waktu kampanye antara UU No. 8 Tahun 2012 ini dengan UU sebelumnya. Jika pada UU sebelumnya semua bentuk kampanye tersebut disamakan waktunya. Namun, pada UU

yang baru ini, kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum dan pemasangan alat peraga ditempat umum dilaksanakan sejak tiga hari setelah calon peserta pemilu ditetapkan sebagai peserta pemilu hingga dimulainya masa tenang. Sedangkan kampanye melalui media cetak dan elektronik dilakukan selama 21 hari. Hal yang penting dalam pengaturan ini yang membedakannya dengan UU pemilu sebelumnya, yaitu terdapat pemangkasan waktu kampanye melalui media cetak dan elektronik. Hal ini erat kaitannya dengan pemangkasan dana kampanye karena bentuk kampanye ini membutuhkan dana yang cukup besar. Selain itu pemangkasan waktu ini bertujuan untuk menciptakan keadilan bagi seluruh peserta pemilu untuk mengenalkan dirinya melalui media cetak dan elektronik tersebut.

Pendanaan kampanye mutlak merupakan tanggung jawab dari partai politik peserta pemilu. Pasal 129 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa dana kampanye berasal dari tiga sumber, yakni partai politik, calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai yang bersangkutan, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Dalam UU sebelumnya, dana kampanye juga bisa berasal dari pemerintah.

Bentuk sumbangan dana kampanye tersebut bisa dalam bentuk uang, barang atau jasa. Dana kampanye berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye partai politik peserta pemilu pada bank. Sedangkan sumbangan dana kampanye dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima.

Rekening untuk menyimpan dana kampanye tersebut harus terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Pembukuan dana kampanye dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu dan ditutup satu minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Dana kampanye pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah. Pasal 131 UU No. 8/2012 mengatur tentang batasan sumbangan. Dana kampanye

yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan tidak boleh dari Rp1.000.000.000,- sedangkan dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp7.500.000.000,-.

Pihak yang memberikan sumbangan tersebut juga harus mencantumkan identitas pribadi yang jelas. Sumbangan yang diberikan tersebut tidak boleh melebihi batas yang ditentukan. Para peserta pemilu juga diwajibkan untuk melaporkan sumbangan tersebut kepada KPU dan jika ditemukan kelebihan sumbangan, maka peserta tersebut harus menyerahkan kelebihan tersebut ke dalam kas negara. Waktu pengembalian itu harus dilakukan selambat-lambatnya 14 hari setelah masa kampanye selesai.

Ketentuan mengenai sumbangan, besaran, dan pembatasannya juga berlaku bagi calon anggota DPD. Karena anggota DPD tidak melalui partai politik maka pendanaan kampanye ini menjadi tanggung jawab masing-masing calon anggota DPD. Sumbernya bisa berasal dana pribadi, bisa juga berasal dari sumbangan dari pihak lain yang sah menurut hukum. Sama halnya dengan calon anggota DPR dan DPRD, dana kampanye calon anggota DPD bisa dalam bentuk uang, barang atau jasa dan harus dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima. Dana tersebut juga ditempatkan pada rekening khusus di bank. Begitu juga dengan pengaturan tentang pencatatan dana kampanye calon anggota DPD, tidak berbeda dengan ketentuan yang berlaku bagi calon anggota DPR dan DPRD.

Mengenai besaran jumlah sumbangan dari pihak lain berbeda halnya dengan besaran bagi calon anggota DPR dan DPRD. Dana kampanye pemilu calon anggota DPD dari sumbangan perseorangan tidak lebih dari Rp250.000.000,-. Sedangkan dana kampanye calon anggota DPD dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp500.000.000,-.

Pihak yang memberikan sumbangan tersebut juga harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi batas tidak diperkenankan untuk digunakan. Calon anggota DPD diwajibkan untuk melaporkannya kepada KPU serta menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir.

Atas penggunaan dana kampanye tersebut, partai politik peserta pemilu sesuai tingkatannya wajib memberikan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye pemilu. Laporan dana kampanye diserahkan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lambat 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye pemilu dalam bentuk rapat umum. Sedangkan laporan dana kampanye yang meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yangunjuk KPU paling lama 15 hari sesudah hari pemungutan suara.

Kantor akuntan publik berdasarkan laporan partai politik akan menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan. KPU dan jajarannya memberitahukan hasil audit dana kampanye peserta pemilu masing-masing kepada peserta pemilu paling lama 7 hari setelah KPU dan jajarannya menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. KPU dan jajarannya mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye pemilu kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan.

Sanksi akan diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sampai batas waktu. Partai politik bersangkutan akan dibatalkan kepesertaanya pada wilayah yang bersangkutan. Sanksi serupa juga akan dikenakan pada calon anggota DPD.

Sanksi juga diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu kepada kantor akuntan publik sampai batas waktu. Partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota menjadi calon terpilih. Sanksi berupa tidak ditetapkan menjadi calon terpilih dapat diberlakukan terhadap calon anggota DPD.

Selain aturan tentang sumbangan dan pendanaan kampanye, Pasal 139 mengatur tentang larangan. Peserta pemilu tidak boleh menerima sumbangan dana kampanye pemilu yang berasal dari:

- 1) Pihak asing;
- 2) Penyumbang yang tidak jelas identitasnya;
- 3) Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah; atau
- 4) Pemerintah desa dan badan usaha milik desa.

Peserta pemilu yang menerima sumbangan di atas maka dilarang menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU. Peserta pemilu juga harus menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir.

Patut kita apresiasi bahwa undang-undang yang baru ini mengatur kewajiban partai politik untuk menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu kepada KPU sebagai salah satu persyaratan dalam pendaftaran untuk menjadi partai politik peserta pemilu. Hal ini dapat kita maknai sebagai upaya dan komitmen untuk mendorong akuntabilitas pengelolaan dana kampanye peserta pemilu yang lebih baik. Selanjutnya pembatasan sumbangan dari pihak lain juga perlu kita apresiasi. Selain itu pembatasan waktu untuk berkampanye dalam bentuk kampanye melalui media cetak dan elektronik juga perlu kita dukung karena selain untuk menghemat biaya, pengaturan tersebut juga bertujuan untuk mencegah dominasi peserta tertentu pada media tersebut sehingga semua peserta pemilu juga memiliki kesempatan yang sama.

Namun, tetap kita sayangkan karena masih terdapat beberapa pengaturan terkait pengaturan dana kampanye ini yang perlu kita kritisi. Beberapa hal tersebut antara lain:

1. Ditingkatkannya jumlah batasan sumbangan dana kampanye dari pihak nonperseorangan (kelompok/badan usaha) tidak dimbangi dengan pengaturan pembatasan belanja kampanye bagi calon anggota DPR, DPD, atau DPRD ataupun partai politik peserta pemilu. Harusnya kita belajar dari pengalaman masa lalu akibat berubahnya sistem pemilu dari sebelumnya menggunakan sistem proporsional daftar tertutup menjadi daftar terbuka. Perubahan sistem tersebut membuat biaya kampanye menjadi meningkat drastis. Hal ini karena pada sistem proporsional daftar terbuka, para peserta tidak hanya bersaing

dengan peserta di partai lain, tetapi juga dengan peserta dari partainya sendiri. Keadaan yang seperti ini mengakibatkan setiap calon harus mengeluarkan dana kampanye yang lebih besar.

Kondisi di atas terjadi karena para peserta pemilu salah dalam menyikapi penggunaan sistem proporsional terbuka. Kondisi saat ini para peserta pemilu menganggap titik berat kampanye oleh caleg. Kandidat akan mengerahkan seluruh sumber daya yang dimilikinya untuk kemenangan. Partai politik sebatas memfasilitasi kandidat untuk kampanye sehingga perolehan kursi cukup banyak. Kondisi ini yang terjadi dalam pemilu legislatif 2009. Akibatnya, besarnya dana kampanye oleh kandidat mengalami kenaikan. Menurut Arif Wibowo, dana kampanye dari tahun ke tahun mengalami peningkatan drastis. pemilu 1999, kisaran biaya politik yang dikeluarkan calon rata-rata berkisar antara Rp20-50 juta rupiah. Pemilu 2004 menjadi Rp100-300 juta rupiah. Pemilu 2009 melonjak menjadi lebih dari Rp500 juta rupiah.⁴⁵

Sedangkan beberapa calon anggota DPR, baik yang terpilih maupun yang tidak terpilih, mengakui bahwa telah mengeluarkan dana kampanye sendiri. Jumlahnya yang dikeluarkan bervariasi, antara Rp300 juta sampai Rp1,5 Miliar. Dana tersebut digunakan untuk belanja kampanye, meliputi pemasangan atribut kampanye, pertemuan-pertemuan terbatas, dan memberikan bantuan sosial, baik berupa uang maupun barang. Dana tersebut bukan termasuk dana yang dikeluarkan secara rutin saat mengunjungi daerah pemilihan, sebelum masa pemilu. Mereka juga menuturkan, calon anggota DPRD provinsi mengeluarkan dana antara Rp250 juta hingga Rp750 juta, sedang calon anggota DPRD kabupaten/kota mengeluarkan dana antara Rp50 juta sampai Rp150 juta.⁴⁶

2. Dengan ditingkatkannya batasan jumlah maksimal sumbangan dari nonperseorangan (kelompok/badan usaha) dari Rp5.000.000.000,-

⁴⁵Arif Wibowo, *Pemilu Sederhana, Murah dan Jurdil. Dalam buku Dana Politik: Masalah dan Solusi.* (Eds.) Rizal Djalil dan Indra J Piliang, (Jakarta: YHB Center 2012), Hlm 75.

⁴⁶Lihat, *Notulen FGD Mengulas Komponen dan Biaya Belanja Kampanye Pemilu*, Senin, 2 April 2012.

(lima milyar) menjadi Rp7.500.000.000,- (tujuh koma lima milyar) dikhawatirkan akan membuat uang kembali menjadi panglima dan aktor utama dalam pemilu 2014. Kompetisi akan menjadi sangat bebas dan tidak terkendali antarpada pemilik modal. Potensi masifnya politik uang akan semakin sulit dibendung oleh aturan yang ada saat ini (apalagi tidak ada peningkatan kualitas aturan terkait dengan penindakan politik uang ini). Padahal pembatasan belanja kampanye diperlukan untuk menciptakan kesempatan yang sama di antara para partai politik peserta pemilu dalam berkompetisi memperebutkan suara pemilih. Itu artinya hasil pemilu tidak ditentukan oleh siapa yang memiliki dana paling banyak, melainkan oleh kinerja dan kreativitas partai politik peserta pemilu dan calon dalam melakukan kampanye dengan menawarkan visi, misi, dan programnya.⁴⁷

3. Pada Pasal 134 ayat (1) UU No. 8/2012 menyebutkan bahwa subjek dalam pelaporan dana kampanye adalah partai politik. Jelas bahwa pengaturan ini tidak konsisten dengan pilihan sistem pemilu sistem proporsional daftar terbuka. Sistem proporsional terbuka lebih menitikberatkan persaingan pada tingkat individu. Persaingan tersebut tidak hanya persaingan antar kandidat partai politik akan tetapi juga dalam satu partai. Oleh karena persaingan berlaku individual maka penggunaan sumber dana kampanye juga terdistribusi pada masing-masing calon legislatif. Dengan demikian, maka semestinya subjek pelapor dana kampanye tidak hanya partai politik. Akan tetapi, para calon anggota legislatif juga harus diberikan kewajiban yang sama dengan partai politik untuk melaporkan dana kampanyenya masing-masing.

3. Tinggi Angka Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU)

Republik Indonesia telah menyelenggarakan beberapa kali pemilihan umum (pemilu) untuk memilih anggota legislatif dan dua kali menyelenggarakan pemilihan langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden. Selain itu, Indonesia juga telah melaksanakan pemilu untuk memilih kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil

⁴⁷Tita Anggraini, *Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu: Catatan Atas UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DAN DPRD*. (Jakarta: Perludem, 2013), hlm. 213.

bupati, serta walikota dan wakil walikota). Fakta di lapangan menunjukkan bahwa permasalahan dalam pemilu kompleks terutama yang berkaitan dengan hasil pemilu. Sehingga untuk menyelesaikannya banyak pihak yang membawanya untuk diselesaikan secara hukum dan menjadi Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU).

Perselisihan dalam pemilu disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Banyak terjadi kesalahan dalam proses pendaftaran pemilih. Permasalahan ini sangat mengemuka pada pemilu tahun 2009 terutama pada pemilihan presiden dan wakil presiden. Banyak terjadi kasus penduduk yang sudah meninggal dunia masih tercatat dalam daftar pemilih, dan sebaliknya penduduk asli yang telah berdomisili lama di suatu desa ternyata tidak tercatat dalam daftar pemilih, atau sangat mungkin seorang pemilih tercatat sebagai daftar pemilih pada lebih dari suatu Tempat Pemungutan Suara (TPS). Permasalahan ini muncul karena karena sistem informasi kependudukan yang masih belum berjalan dengan baik. Fenomena penggunaan kartu identitas ganda juga menyebabkan banyaknya pemilih yang memiliki kartu suara lebih dari satu buah. Keadaan ini sering kali dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk meningkatkan jumlah suara sehingga dapat menjadi sarana untuk menang dalam pemilu. Sebenarnya jaminan hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilu sangat kuat. Namun demikian masih saja terdapat kendala dalam penggunaan hak pilih tersebut.

Ketidakakuratan data tersebut dapat dilihat dari hasil audit daftar pemilih pemilu 2009 yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap daftar pemilih sementara (DPS) pada rentang bulan Juli hingga Agustus 2008 yang menunjukkan sekitar 20,8% masyarakat belum terdaftar.⁴⁸ Berkaitan dengan informasi pemutakhiran daftar pemilih, audit Daftar Pemilih Pemilu pada tahun 2009 oleh LP3ES menunjukkan bahwa: hanya 7,3% pemilih yang mengetahui periode pengecekan nama dalam DPS; 62,8% pemilih merasa dirinya sudah terdaftar; 15%

⁴⁸Audit Daftar Pemilih Pemilu 2009, sumber: http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=73, 1 Agustus 2008, diakses 18 Agustus 2013

pemilih merasa dirinya tidak terdaftar; dan 22,2% tidak mengetahui apakah dirinya terdaftar ataupun tidak. Menurut audit Daftar Pemilih Pemilu 2009 oleh LP3ES menemukan bahwa tingkat keaktifan masyarakat untuk memeriksa daftar pemilih masih sangat rendah, yaitu 48,1% responden mengatakan akan memeriksa namanya; 36,6% mengaku tidak akan mengecek; dan hanya 3,4% yang sudah mengecek namanya.

Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilih karena tidak masuk daftar pemilih.⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009 menentukan bahwa warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih dapat menggunakan hak pilih dengan menggunakan identitas kependudukan (KTP, KK, Paspor). Putusan Mahkamah Konstitusi itu menjadi indikator bahwa memang masih terdapat warga negara yang potensial tidak dapat memilih dalam pemilu presiden dan wakil presiden 2009 karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih, sehingga diperlukan perlakuan khusus agar warga negara masih dapat menggunakan hak pilihnya.

2. Ketika pemungutan suara banyak pemilih yang melakukan kesalahan dalam memberi tanda pada kertas suara akhirnya banyak kartu suara yang dinyatakan tidak sah.
3. Proses pengumpulan kartu suara yang berjalan lambat, karena perbedaan kecepatan pelaksanaan pemungutan suara di masing-masing daerah. Hal ini ditambah dengan kondisi geografis negara kita yang heterogen sehingga dapat menghambat distribusi kartu suara.
4. Proses penghitungan suara yang dilakukan di setiap daerah juga berjalan lambat karena proses tersebut harus menunggu semua kartu suara terkumpul terlebih dahulu. Keterlambatan yang terjadi pada proses pengumpulan, akan berimbas kepada proses penghitungan suara.

⁴⁹Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009, (Jakarta: Komnas HAM, 2009). Diakses pada tanggal 18 Agustus 2013

5. Keterlambatan proses pengiriman hasil perhitungan suara. Hal ini disebabkan oleh masih lemahnya infrastruktur teknologi komunikasi di daerah. Oleh karena itu, sering kali pusat tabulasi harus menunggu data penghitungan yang dikirimkan dari daerah dalam jangka waktu yang lama. Akibat dari hal tersebut, maka pengumuman hasil pemilu akan memakan waktu yang lama.
6. Sangat mungkin terjadi “jual beli” kertas suara demi untuk kepentingan partai tertentu yang dilakukan secara sistematis dan terselubung.

Permasalahan yang mencuat telah membuat kualitas dari penyelenggaraan pemilu yang notabene pencerminan dari demokrasi menurun. Untuk itu diperlukan solusi yang bisa menjawab permasalahan ini.

C. Penguatan Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum

Dunia perpolitikan kita saat ini memang sarat dengan berbagai macam penyimpangan-penyimpangan yang pada akhirnya menimbulkan stigma negatif bagi politik itu sendiri. Kita semua tentunya sangat merindukan saat-saat di mana dunia politik di negara ini penuh dengan aktivitas-aktivitas yang benar-benar mengarah kepada tujuan dari politik itu sendiri seperti apa yang telah dikatakan oleh **Plato**, yaitu untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Kita menginginkan dunia politik yang para aktor utamanya yaitu partai politik sibuk berdebat untuk mencari solusi bagaimana membangun bangsa ini, bukannya sibuk dengan urusan-urusan yang bersifat pragmatis-utilitarianistik seperti gampangya menggadaikan ideologi dengan berkoalisi dengan partai lain demi duduk sebagai penguasa, maraknya praktik korupsi dikalangan para politisi untuk “menghidupi” partai, hingga kasus amoral lainnya yang melanda kader partai politik, dan masih banyak lagi persoalan-persoalan lainnya.

Jika kondisi partai politik kita sudah seperti demikian maka dapat dipastikan kondisi tersebut akan memengaruhi kualitas sistem pemilu kita. Hal tersebut karena partai politik dan sistem pemilu merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Dengan demikian, penguatan partai politik tidak akan berarti apa-apa kalau tidak diikuti oleh penguatan sistem pemilu.

1. Penguatan Partai Politik

a) Penguatan Ideologi Partai Politik

Sebenarnya, antara politik dengan ideologi tidak dapat dipisahkan. Begitu juga bagi partai politik, ideologi sangat berperan penting dan tidak dapat dipisahkan atau dihilangkan karena ideologilah yang akan membentuk identitas partai tersebut. Dikenalnya suatu partai adalah merupakan akibat dari konsistennya suatu partai dalam menjalankan ideologinya. Mungkin sebagian dari kita beranggapan bahwa adanya ideologi tertentu dapat merusak integritas berbangsa dan bernegara dengan melihat peristiwa-peristiwa di masa lalu yang melibatkan kelompok tertentu dengan ideologi yang digunakannya. Mungkin kita perlu untuk sedikit meluruskan anggapan tersebut. Bukanlah ideologi sebenarnya yang menyebabkan kerusakan akan tetapi manusia yang menjalankannya yang salah dalam mengimplementasikan suatu ideologi. Kita tidak boleh beranggapan bahwa beragamnya ideologi dapat membahayakan kehidupan. Justru dengan banyaknya ideologi dapat membantu menyelesaikan permasalahan bangsa yang kompleks karena beragamnya permasalahan membutuhkan pola penyelesaian yang beragam pula. Sehingga sangat naif kiranya jika partai politik yang memiliki peranan sentral dalam menyelesaikan permasalahan bangsa tidak menganggap penting arti ideologi partai.

Inilah tantangan dari setiap partai yang ada, bagaimana partai tersebut mampu membangun basis ideologi yang jelas dan dapat diterima di tengah-tengah masyarakat. Selain itu, ideologi tersebut juga harus mampu untuk menjawab setiap persoalan bangsa. Maka untuk membangun *image* positif suatu ideologi di tengah-tengah masyarakat dibutuhkanlah komunikasi politik yang tepat dan efektif. Agar masyarakat dapat mengenal partai politik dengan ideologinya maka partai politik haruslah mewarnai setiap aktivitas dan program politiknya dengan pesan-pesan yang bersifat ideologis.⁵⁰

Kita tampaknya juga harus bercermin dan mengambil pelajaran dari pengalaman pahit yang diakibatkan adanya pertentangan ideologi di masa lalu. Ketika dunia diporak-porandakan akibat usaha setiap

⁵⁰Firmanzah, *Op. Cit.*, hlm. 197.

kelompok untuk menancapkan kuku ideologinya. Hal ini terjadi karena manusia yang menggunakan ideologi tersebut cenderung menjadikan ideologinya sebagai suatu kebenaran tunggal dan mengabaikan terdapatnya kebenaran-kebenaran lainnya.⁵¹ Pertentangan antarideologi sebenarnya tidak salah asalkan dibingkai dengan semangat humanisme sehingga tidak menimbulkan kerugian di tengah-tengah masyarakat.

Pada bagian sebelumnya kita telah membahas bahwa lemahnya ideologi partai politik di Indonesia dewasa ini merupakan salah satu problem partai yang serius. Saat ini partai politik cenderung bersifat pragmatis dan menunjukkan munculnya gejala-gejala politik kartel. Jika kondisi ini terus terjadi maka dikhawatirkan peran partai politik sebagai penyalur aspirasi rakyat menjadi terganggu.

Salah satu cara untuk menyembuhkan “impotensi” partai politik dalam berideologi adalah dengan menguatkan peran salah satu divisi yang ada dalam struktur organisasi partai politik, yaitu divisi Penelitian dan Pengembangan (Litbang). Litbang pada partai politik adalah suatu unit yang berperan dalam mengumpulkan, menganalisis, dan mendistribusikan informasi politik kepada semua jaringan organisasi partai politik yang terdapat di pusat maupun di daerah. Namun tidak menutup kemungkinan kalau informasi politik tersebut dijadikan sebagai konsumsi pihak eksternal seperti media massa, jurnalis, pesaing politik, dan masyarakat.⁵² Sedangkan tujuan utama dari divisi ini adalah memberikan pasokan informasi yang dapat dijadikan sebagai bahan dan dasar bagi pengambilan kebijakan politik partai.

Pentingnya posisi divisi Litbang dalam organisasi partai politik terletak dari keterkaitannya dalam upaya penterjemahan ideologi partai politik sehingga dapat dimengerti dan dipahami oleh khalayak. Selain itu, Litbang juga berperan dalam menjaga konsistensi ideologi partai agar tidak mudah dipengaruhi dan dirusak oleh individu-individu tertentu.

Menurut Firmanzah, dalam menjaga ideologi partai, Litbang mempunyai peranan dalam mengelola hal-hal berikut ini:⁵³

⁵¹*Ibid.*

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid.*

1) Isu Politik

Dalam memperkuat ideologi, maka Litbang perlu untuk mengangkat isu-isu politik kepada pimpinan partai. Tentunya isu tersebut harus relevan dengan ideologi partai. Misalnya dalam menyikapi isu tentang kemiskinan. Akan terjadi perbedaan pola pikir antara partai yang berideologi sosialis dengan partai yang berideologi kapitalis. Partai yang berideologi sosialis misalnya akan menyoroti aspek-spek tentang kesenjangan sosial, pendidikan, ataupun kesehatan dalam masyarakat sebagai penyebab dari munculnya kemiskinan tersebut. Partai ini beranggapan bahwa permasalahan tersebut bukanlah disebabkan oleh permasalahan individu, akan tetapi disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah dalam menciptakan lapangan pekerjaan. Sebaliknya partai yang berideologi kapitalis akan melihat akar permasalahan kemiskinan dari perspektif yang berbeda. Menurut partai kapitalis, penyebab dari kemiskinan adalah tidak mempunya individu untuk bersaing dengan individu lain. Sehingga partai ini akan berusaha membangun semangat berwirausaha bagi setiap individu. Tentunya alternatif-alternatif kebijakan yang akan disampaikan oleh Litbang kepada pemimpin partai politik haruslah sesuai dengan garis ideologi partai.

2) Agenda Politik

Agenda politik merupakan rancangan kerja atau program partai politik yang sifatnya lebih riil dari isu politik. Selain itu, di dalam agenda politik terdapat juga tujuan dan pencapaian yang hendak dicapai oleh partai politik. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka Litbang harus menyusun rancangan kerja. Rancangan kerja tersebut dapat bersifat internal ataupun eksternal. Dalam mencapai rancangan kerja yang diharapkan maka Litbang harus memiliki data yang lengkap dan akurat sehingga permasalahan yang menyangkut tubuh partai ataupun masyarakat luar dapat terpetakan dengan jelas.

Secara internal, agenda politik yang dilakukan oleh partai adalah bagaimana partai membina dan memberikan pendidikan politik kepada para kadernya sehingga memiliki kemampuan yang cukup sebagai calon pemimpin bangsa. Oleh sebab itu, Litbang harus membuat agenda kaderisasi yang tersistem mulai dari tingkat ranting hingga pusat.

Kaderisasi yang baik adalah kaderisasi yang memberikan kesempatan yang sama kepada setiap kader untuk mengembangkan karier politiknya berdasarkan kompetensi yang dimilikinya.

Secara eksternal, bagian Litbang juga harus merancang agenda politik untuk lebih meyakinkan masyarakat karena isu politik yang digembargemborkan saja tidak cukup. Penyusunan agenda politik untuk tujuan eksternal ini tidak kalah pentingnya. Masyarakat yang semakin kritis tentunya akan melihat agenda politik dari partai manakah yang bagus dan tepat sasaran. Oleh karena itu, agar dapat menarik hati rakyat, Litbang harus menyusun agenda politik yang peka terhadap kebutuhan masyarakat.

3) Pengembangan Politik

Dalam rangka pengembangan partai politik, divisi Litbang juga harus melakukan kegiatan ini baik secara internal ataupun eksternal. Secara internal Litbang perlu melakukan evaluasi secara berkelanjutan untuk melihat kelemahan partai dari segi struktur, interaksi, dan budaya organisasi partai politik dan berusaha terus untuk memperbaikinya. Secara eksternal, Litbang perlu mengevaluasi sejauh mana dukungan publik bagi partai. Atas dasar evaluasi inilah partai politik selalu memperbaiki kelemahannya.

4) Konsistensi Ideologi

Tidak dapat dipungkiri kalau dinamika politik di luar bisa memengaruhi atau pun menggoda partai politik agar mengubah atau melemahkan ideologinya. Kalau partai tidak cukup tangguh dalam menghadapinya maka bisa saja ideologi partai secara perlan-perlan bergeser hingga akhirnya hilang. Sebenarnya tidak ada salahnya kalau ideologi partai bergeser asal hal itu dalam rangka menyesuaikan dengan masyarakat. Hal ini karena ideologi bukanlah harga mati yang bisa diganggu-gugat. Akan tetapi, kalau perubahan terjadi secara radikal maka dapat dikatakan bahwa partai politik tersebut sedang mengalami erosi.

Ancaman terjadinya pergeseran ideologi partai politik tidak hanya berasal dari luar partai. Para pemimpin partai pun bisa saja memengaruhi ideologi partainya sendiri karena bisa saja sifat atau karakteristik pribadi seorang pimpinan partai memengaruhi ideologi partai. Di sinilah letak pentingnya peran divisi Litbang untuk menjaga konsistensi ideologi partai politik.

Selama ini kita perhatikan bahwa partai politik kurang memerhatikan potensi yang ada dalam dirinya. Potensi tersebut adalah divisi Litbang. Jika setiap partai paham dan mau untuk menggali potensi dari divisi ini maka dengan mudahnya partai menjangkau suara dari pemilih. Sesuai dengan namanya “penelitian dan pengembangan”, divisi ini mempunyai tugas utama untuk memberikan masukan ide atau gagasan kepada para pemimpin partai politik dalam rangka pengembangan organisasi partai. Tentunya setiap gagasan atau ide tersebut berangkat dari hasil penelitian terhadap kondisi kekinian masyarakat.

Sudah saatnya partai politik untuk memanfaatkan peran dari divisi Litbang dengan fokus kepada upaya pembenahan partai secara menyeluruh. Salah satu yang harus dipikirkan oleh partai adalah menyelesaikan masalah deideologi partai yang kian marak. Sudah saatnya partai berani untuk menunjukkan jati diri partainya dengan cara bangga dengan ideologi yang dimiliki. Memperbaiki dan merevitalisasi peran Litbang merupakan langkah awal bagi partai politik dalam mengonsolidasikan organisasi partainya. Jika Litbang sudah mampu untuk menjalankan fungsinya maka secara perlahan-lahan partai politik juga akan mampu untuk mengembalikan fungsinya. Sehingga suatu saat partai politik tidak lagi mau menggadaikan ideologinya demi sejumlah kursi kekuasaan.

Tanpa adanya ideologi, politik hanya akan menimbulkan kegagalan bagi kadernya saat memegang kekuasaan. Sehingga sangat wajar jika partai politik harus menanamkan ideologi politik kepada kader-kadernya. Harapannya, para kader mempunyai ideologi tersebut merupakan sosok yang mempunyai cita-cita politik. Sehingga ideologi yang dipegang tersebut dapat dijadikan sebagai landasan dan arah kebijakan politik ketika memegang kekuasaan kelak. Pada dasarnya, cita-cita politik dari partai politik adalah untuk membangun sebuah struktur pemerintahan yang mampu menciptakan kebaikan bersama.

b) Memperkuat Sistem Rekrutmen dan Pola Kaderisasi Anggota Partai Politik

Partai politik yang merupakan bagian dari sistem politik yang paling bertanggung jawab dalam menghasilkan para pemimpin-pemimpin yang berkualitas. Untuk menghasilkan pemimpin yang berkualitas tersebut maka perlu dikembangkan sistem rekrutmen dan pola kaderisasi anggota

partai politik yang baik. Bagus atau tidaknya sistem kaderisasi suatu partai politik dapat dilihat dari kemampuan kader suatu partai dalam bersaing dengan kader yang berasal dari partai lain dengan catatan persaingan yang terjadi adalah persaingan yang sehat.

Dalam membentuk kader yang 'siap tanding', maka kaderisasi adalah hak yang mutlak dilakukan oleh parpol. Parpol dengan pola kaderisasi yang rapi disertai penjenjangan kader yang memadai, dan komitmen yang tinggi terhadap kaderisasi akan menelorkan kader-kader mumpuni dan siap menduduki jabatan-jabatan politik. Sehingga secara ideal, kontestasi dalam pemilihan, baik dalam pemilihan eksekutif maupun legislatif merupakan pertarungan antarkader terbaik partai politik.

Rekrutmen politik merupakan tahap awal bagi partai politik dalam rangka regenerasi partai. Baik buruknya kualitas partai di masa mendatang tergantung dari sejauh mana partai berhasil merekrut orang-orang terbaik. Untuk itu, sistem rekrutmen politik yang baik adalah sistem rekrutmen yang memberikan keadilan, transparansi, dan demokrasi kepada siapa pun yang ingin bergabung dan mempunyai visi yang sama dengan partai. Oleh sebab itu, partai harus jeli dalam tahap ini. Jangan sampai kader yang terpilih adalah orang-orang yang hanya menjadikan partai sebagai batu loncatan bagi dirinya saja. Ketika hal ini terjadi maka jangan heran kalau orang-orang seperti ini akan mudah juga hengkang dari partai ketika partai tidak lagi memberikan keuntungan politik baginya. Selain bermanfaat bagi kelangsungan partai jangka panjang, para calon kader tersebut haruslah merupakan orang-orang yang mampu untuk memperjuangkan nasib rakyat banyak untuk mensejahterakan dan menjamin kenyamanan dan keamanan hidup bagi setiap warga negara. Kesalahan dalam pemilihan kader yang duduk dalam jabatan strategis bisa menjatuhkan nama baik partai dan menjauhkan arah perjuangan dari cita-rasa kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan bagi masyarakat luas.

Oleh karena itulah, diperlukan perbaikan sistem kaderisasi dalam tubuh partai politik. Hal ini sangat mendesak untuk segera dilakukan, mengingat citra negatif partai politik dan para kadernya sangat buruk di mata masyarakat. Selain itu, partai politik yang mempunyai posisi yang strategis dalam kehidupan demokrasi.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka menyiapkan kader partai politik yang baik adalah sebagai berikut:

Pertama, proses rekrutmen calon anggota partai politik haruslah diikuti dengan sistem seleksi yang ketat. Rekrutmen dilakukan secara terbuka yang berarti siapa saja dapat mendaftar menjadi calon anggota partai politik. Semua calon yang mendaftar diseleksi dengan menggunakan berbagai tehnik seleksi yang baik. Seleksi yang baik adalah seleksi yang menempatkan penilaian kompetensi sebagai indikator penilaian yang utama. Selama ini seleksi belum begitu ketat sehingga siapa pun yang mendaftar secara otomatis menjadi anggota partai politik. Seleksi yang terjadi lebih bersifat alamiah. Ke depan, pola rekrutmen dan seleksi anggota parpol harus lebih baik sehingga menghasilkan kader-kader yang memenuhi kualifikasi dan kompetensi tertentu.

Kedua, setelah anggota partai politik diterima, maka mereka hendaknya diberikan masa orientasi dan sosialisasi dalam rangka mengenalkan ideologi dan program-program partai. Kegiatan ini sangat penting dalam rangka membekali anggota partai agar lebih kenal dengan partainya. Pemahaman yang baik tentang ideologi partai dan pernik-perniknya akan menumbuhkan sikap loyalitas yang tinggi kepada partai politik. Dengan demikian, pendirian setiap anggota partai politik tidak akan mudah tergoyahkan ketika ditawarkan untuk pindah atau bergabung dengan partai politik lain. Orientasi dan sosialisasi ideologi dan nilai-nilai kepartaian lainnya dapat memberikan 'penguatan' bagi kader partai politik dalam memahami partainya. Kita berasumsi bahwa setiap anggota partai baru belum memiliki pemahaman yang cukup berkait dengan visi, misi, dan tujuan partainya. Untuk itu, pemberian orientasi dan sosialisasi perlu dilakukan secara intensif dan berkelanjutan sehingga dapat mematangkan karakter para kader partai politik.

Ketiga, setiap anggota partai politik perlu diberikan pembinaan yang baik. Materi pembinaan harus ditekankan kepada masalah mental dan nilai-nilai moral. Pembinaan ini setidaknya akan tetap menjaga kesehatan jiwa setiap anggota partai politik. Sehingga dapat membentengi diri mereka dari aktivitas-aktivitas yang merugikan publik. Selama ini masih kita temui anggota-anggota partai politik yang kurang sehat mentalitasnya, sehingga

ketika menjadi pejabat publik, mereka dengan mudahnya tergiur untuk melakukan hal-hal yang kurang terpuji.

Keempat, partai politik harus mempersiapkan setiap kadernya untuk mengisi jabatan politik tertentu dengan memakai prinsip skala prioritas berdasarkan kecakapan. Kader partai yang dapat menunjukkan kinerja, integritas serta loyalitas yang tinggi bagi partai dan publik harus diberikan kesempatan pertama. Dengan cara ini, maka kemungkinan partai untuk 'disusupi' oleh kader-kader 'titipan' yang hanya akan memancing konflik internal partai akan berkurang.

Kelima, perlu adanya pembatasan masabhakti anggota partai. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga kesehatan dan regenerasi dalam keanggotaan partai. Partai perlu untuk menilai batasan usia setiap kader demi terjaganya produktivitas setiap anggota. Selain itu, pembatasan ini juga harus diterapkan kepada kader partai yang telah menduduki jabatan politik. Dengan demikian, proses regenerasi akan berjalan dengan baik sehingga semangat pembaruan bagi bangsa ini akan terus berkembang ke arah yang lebih baik.

Keenam, partai politik perlu menerapkan sanksi tegas terhadap kadernya yang telah terbukti melakukan pelanggaran, baik pidana maupun moral. Selain hal ini akan menimbulkan efek jera bagi pelakunya, masyarakat pun akan merasa simpati kepada partai karena telah konsisten dan tidak main-main dalam menegakkan disiplin kepada setiap kadernya yang melakukan kesalahan.

Melalui pola kaderisasi di atas, maka parpol pun dapat menghasilkan kader-kader yang berkualitas sehingga menjadi pilihan rakyat dalam mengisi jabatan-jabatan politik baik di tingkat pusat maupun daerah.

c) Penguatan Sistem *Fundraising* Partai Politik

Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan partai adalah pendanaan. Namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pendanaan partai sering kali bermasalah. Hal ini dikarenakan sistem pengumpulan dana belum dilaksanakan secara optimal dan ketergantungan partai terhadap bantuan APBN/APBD masih tinggi. Untuk membantu menyelesaikan permasalahan terkait pendanaan ini ada satu potensi yang

masih belum digarap oleh parpol secara maksimal, yakni iuran anggota. Pentingnya iuran anggota masih belum disadari oleh partai politik. Manfaat yang dapat diperoleh partai jika memungut iuran partai antara lain untuk merekatkan anggota dengan partai dan meningkatkan profesionalitas partai. Konsekuensi yang dihadapi untuk melaksanakan hal tersebut memang tidak ringan, pengurus partai politik harus mengelola partai secara konsisten sesuai dengan ideologi yang telah disepakati bersama. Untuk itu perlu dilakukan dekonstruksi *fundrising* parpol, agar kinerja kader yang saat itu menduduki jabatan politik tidak terganggu.

Meskipun demikian, usaha-usaha untuk menghindarkan partai politik dari jeratan para pemilik uang harus tetap dilakukan, lebih-lebih partai politik memiliki peranan strategis dalam menempatkan kadernya sebagai pengelola negara. Jika tidak, partai politik hanya akan menjadi lembaga yang akan merusak demokrasi dan menyengsarakan rakyat. Di sinilah kebijakan pengaturan keuangan partai politik menjadi penting untuk diperhatikan. Karena hal tersebut bisa untuk mencegah jeratan dari pemilik uang sehingga independensi partai politik dapat terwujud.

Tujuan pengaturan keuangan partai politik adalah untuk menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh uang yang disetor oleh para penyumbang. Hal ini perlu dilakukan karena misi partai politik yang mendapat monopoli untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik adalah memperjuangkan kepentingan anggota, pemilih atau masyarakat pada umumnya. Jadi, pengaturan keuangan partai politik bukan bertujuan melarang partai politik menerima sumbangan dari pihak luar, melainkan mengatur sedemikian rupa sehingga partai politik masih memiliki keleluasaan mengumpulkan dana untuk membiayai kegiatan partai politik, tetapi pada saat yang sama partai politik tetap terjaga kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.⁵⁴ Pengaturan keuangan partai politik harus dibedakan dengan pengaturan keuangan kampanye. Pengaturan keuangan partai politik mengatur pendapatan dan belanja partai politik untuk membiayai kegiatan operasional partai politik sepanjang tahun. Kegiatan ini meliputi pembiayaan sekretariat, rapat-rapat partai, pendidikan

⁵⁴KD Edwing and Samule Issacharoff (ed), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, dalam Veri Junaidi, dkk., *Op.Cit.*

politik dan kaderisasi serta kegiatan-kegiatan unjuk publik (*public expose*) yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik, seperti perayaan ulang tahun, seminar, kajian, aksi sosial, dan lain-lain. Sementara pengaturan keuangan kampanye mengatur pendapatan dan belanja kampanye yang berlangsung pada masa pemilu. Dalam hal ini, semua transaksi keuangan yang dilakukan partai politik dan bertujuan memengaruhi pemilih selama masa pemilu, diatur melalui pengaturan dana kampanye.

Kita harus mengakui bahwa partai kartel seperti yang dikatakan oleh Katz dan Mair tersebut tumbuh karena adanya perubahan kondisi perpolitikan dewasa ini terlebih setelah lahirnya era Reformasi dan dilaksanakannya pemilu secara langsung. Keadaan seperti itu membuat gairah berpolitik rakyat semakin tinggi ditandai dengan pendirian partai politik. Banyaknya partai politik yang didirikan tersebut membuat ideologi partai menjadi terpinggirkan karena orientasi dari setiap partai adalah untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya pada pemilu. Akibatnya rakyat menjadi enggan untuk secara sukarela mengeluarkan uang demi keberlangsungan hidup partainya karena tidak adanya hubungan ideologis yang kuat antara partai politik dengan rakyat. Ketika hal tersebut terjadi maka dapat dipastikan partai politik akan mengalami krisis keuangan dan bantuan sumber dana dari negara tidak dapat dielakkan.

Masalah baru akan muncul ketika dana dari negara tersebut diperoleh secara ilegal. Dana yang diperoleh oleh partai politik dari negara dibedakan menjadi dua, yaitu bujeter dan nonbujeter. Dana bujeter ini merupakan dana legal yang memang dianggarkan oleh negara untuk partai politik. Sedangkan dana nonbujeter adalah campuran antara dana legal dengan ilegal. Dana tersebut diperoleh dari beragam sumber dan ditempatkan di rekening bank kementerian ataupun menteri, rekening bank para direktur perusahaan milik negara ataupun pejabat tinggi negara. Dana tersebut tidak diperuntukkan untuk membiayai partai politik. Dengan demikian, jika dana-dana tersebut masuk ke dalam kantong partai politik maka dana tersebut dianggap dana ilegal.⁵⁵

Pemerintah telah berusaha untuk membatasi besaran sumbangan-sumbangan dari pihak luar partai politik bagi partai politik demi menjaga

⁵⁵Kuskridho Ambardi, *Op. Cit.*, hlm. 32.

kemandirian partai politik namun hingga saat ini usaha tersebut belum mendapatkan hasil. Demikian juga kebijakan negara yang memberikan bantuan keuangan bagi partai politik ternyata tidak mengubah perilaku partai politik yang pragmatis sekaligus koruptif. Perilaku koruptif tersebut selain dipraktikkan oleh partai politik dengan cara menerima dana dari penyumbang besar yang mempunyai kepentingan juga dilakukan melalui kader partai politik yang ada di lembaga legislatif maupun eksekutif dengan cara mengumpulkan dana secara ilegal melalui proyek-proyek yang sedang mereka adakan. Alih-alih dibentuknya partai politik karena adanya keinginan yang kuat untuk menancapkan kuku ideologi partai melalui kader-kadernya di pemerintahan, kenyataannya justru keinginan tersebut hanyalah untuk mengamankan sumber-sumber rente.⁵⁶ Partai politik melalui wakil-wakilnya yang ada di pemerintahan, baik pada eksekutif maupun legislatif, bekerja layaknya lintah yang menyedot anggaran untuk kelangsungan hidup partainya.

Untuk menghindarkan partai politik dari cengkeraman para pemilik modal, sekaligus juga menjauhkan para pengurusnya untuk melakukan pemburuan dana ilegal, subsidi partai politik yang selama ini nilai sangat kecil jika dibandingkan dengan nilai belanja partai politik, bisa dinaikkan. Namun kenaikan ini harus disertai syarat, yakni menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dalam arti partai politik harus melakukan pengelolaan keuangan partai politik secara terbuka, dengan cara menunjukkan daftar penyumbang dan membuat laporan tahunan secara rutin. Demikian juga laporan pertanggungjawaban penggunaan dana negara juga dilakukan secara teratur sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jika partai politik belum mampu mentransformasikan dirinya menjadi organisasi politik yang transparan dan akuntabel, maka posisinya bukan sebagai penjaga demokrasi, melainkan malah sebagai perusak. Sebab tidak mungkin demokrasi ditopang oleh institusi yang korup seperti seperti selama ini menyelimuti partai politik.

⁵⁶*Ibid*, hlm. 284.

2. Penguatan Sistem Pemilu

a) Meningkatkan Daya Kritis Pemilih

Telah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa kualitas pemilu sangat dipengaruhi oleh keberadaan pemilih yang kritis. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Kumorotomo bahwa agar sistem demokrasi berlangsung secara memuaskan, diperlukan berbagai persyaratan antara lain, para pemilih yang terdidik, perasaan bernegara (*civic sense*) di antara warga negara, kesempatan yang luas untuk membicarakan isu-isu kenegaraan, serta keharusan untuk memilih orang-orang yang berwatak baik dan terlatih dalam menangani urusan-urusan publik.⁵⁷ Pemilih kritis, atau sesuai dengan istilah dari Kumorotomo yaitu pemilih terdidik, dihasilkan dari sebuah proses pendidikan politik yang dilakukan secara terus-menerus.

Pendidikan politik menurut Alfian merupakan usaha yang sadar untuk mengubah proses sosialisasi politik masyarakat sehingga mereka memahami dan benar-benar menghayati nilai-nilai yang terkandung dalam suatu sistem politik yang ideal yang hendak dibangun.⁵⁸

Sedangkan menurut Safrudin, pendidikan politik adalah aktivitas yang bertujuan untuk membentuk dan menumbuhkan orientasi politik pada individu, meliputi keyakinan konsep yang memiliki muatan politis, loyalitas dan perasaan politik, serta pengetahuan dan wawasan politik yang menyebabkan seseorang memiliki kesadaran terhadap persoalan politik dan sikap politik. Di samping itu, ia bertujuan agar setiap individu mampu memberikan partisipasi politik yang aktif di masyarakatnya. Pendidikan politik merupakan aktivitas yang terus berlangsung sepanjang hidup manusia dan itu tidak mungkin terwujud secara utuh kecuali dalam sebuah masyarakat yang demokratis.⁵⁹

⁵⁷Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), Hlm. 60.

⁵⁸Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. (Bandung: Liberty, 1986), Hlm.235.

⁵⁹Safrudin dalam Maritha Ahdiyana, *Pemilu sebagai Wahana Pendidikan Politik*, Pidato Ilmiah, disampaikan dalam rangka Dies Natalis XXX STIA-AAN Yogyakarta. 2009, hlm. 3.

Berdasarkan pengertian pendidikan politik di atas maka dapat kita maknai bahwa terdapat tiga tujuan dari pendidikan politik itu sendiri, yaitu membentuk kepribadian politik, kesadaran politik, serta untuk membentuk kemampuan dalam berpartisipasi aktif dalam bidang politik pada individu. Proses pendidikan politik tersebut pada dasarnya dapat dilakukan secara tidak langsung melalui sosialisasi politik ataupun pelatihan-pelatihan yang dilakukan secara informal, ataupun melalui metode langsung seperti melalui materi yang disampaikan pada institusi pendidikan formal. Berhasil atau tidaknya sebuah proses pendidikan politik bisa dilihat dari keikutsertaan individu tersebut secara sukarela dalam kehidupan politiknya di dalam masyarakat.

Selanjutnya pada bagian lain, Safrudin juga menyebutkan bahwa pendidikan politik akan menyiapkan segenap anak bangsa untuk menggeluti persoalan sosial dalam kehidupan dalam bentuk atensi dan partisipasi politik, menyiapkan mereka untuk mengemban tanggung jawab dan memberi kemungkinan kesempatan mereka melaksanakan hak dan kewajibannya. Sehingga mereka paham terhadap ideologi politik yang dianutnya, untuk kemudian membelanya dengan mewujudkan cita-cita diri dan bangsanya. Pendidikan politik diharapkan mampu untuk membangun karakter bangsa (*national character building*). Pendidikan politik yang baik juga harus menyentuh aspek ideologi sehingga pendidikan yang diperoleh mampu untuk menumbuhkan kesadaran berbangsa dan bangsa akan jati dirinya.

Pendidikan politik tidak hanya diberikan kepada pemilih saja, akan tetapi kepada para elite partai politik juga harus diberikan. Terkadang para elite sendiri belum mampu untuk melaksanakan apa yang seharusnya dilakukannya sebagai seorang warga negara atau politisi yang baik.

Menurut Safrudin, aktor-aktor yang berperan dalam pendidikan politik adalah partai politik, institusi pendidikan, pers, dan masyarakat luas.⁶⁰

1) Partai Politik (Parpol)

Salah satu fungsi parpol menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun

⁶⁰*Ibid.* hlm. 5.

2008 tentang Partai Politik, adalah sebagai sarana pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sedangkan menurut Pasal 13, partai politik berkewajiban melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Dalam Pasal 31 Undang-Undang tersebut juga dikemukakan, partai politik juga wajib melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memerhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan:

1. Meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
3. Meningkatkan kemandirian, kedewasaan dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Semua hal tersebut dimaksudkan untuk membangun kesadaran masyarakat terhadap pentingnya untuk membangun etika politik. Lebih dari itu, partai politik dalam fungsinya sebagai pihak yang berperan dalam pendidikan politik bagi masyarakat haruslah lebih dahulu melaksanakannya. Hal ini kerana memberikan contoh kepada masyarakat bagaimana berpolitik dengan benar merupakan salah satu bentuk pendidikan politik yang paling ampuh.

2) Lembaga Penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Sedangkan Badan Pengawas pemilu (Bawaslu) adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas dan wewenang Bawaslu adalah untuk mengawasi setiap kebijakan yang diambil oleh KPU, menilai dan memberikan masukan atas laporan evaluasi pelaksanaan pemilu yang dibuat KPU, dan mengawasi setiap tahapan pemilu.

Menurut **Ahdiana**, Pada dasarnya, tugas lembaga pemilu dalam pendidikan politik mencakup dua hal, yaitu: *Pertama*, melaksanakan pemilu secara jujur dan adil, serta melakukan sosialisasi dan konsultasi publik tentang sistem pemilu yang dilaksanakan. *Kedua*, memandu masyarakat tentang nilai-nilai berbangsa yang menjadi skala prioritas pemilu 2009 berdasarkan pemetaan sosiopolitik pemilu, baik pemetaan pemilu sebelumnya maupun kebutuhan pendidikan warga negara di masa yang akan datang. Sehingga diharapkan tercipta pendidikan keterampilan politik masyarakat melalui skala prioritas tertentu misalnya sifat kritis, respek, berpikir kompetitif serta pemetaan program kerja berbangsa.⁶¹

Peran KPU dalam sosialisasi politik ditegaskan dalam UU Pemilu No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pada Pasal 8 ayat (1) huruf p: melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan atau yang berkenaan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat. Dalam menjalankan tugas di bidang sosialisasi tersebut, secara struktural KPU telah menjangkau semua tingkatan wilayah dan geografis karena di setiap wilayah dibentuk kepanjangan tangan KPU. Pada wilayah provinsi terdapat KPUD provinsi, di wilayah kabupaten/kota dibentuk KPUD kabupaten/kota, di tingkat wilayah kecamatan dibentuk PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), di tingkat Desa/kelurahan terdapat PPS (Panitia pemungutan Suara). Pada saat pemungutan suara, di tiap-tiap TPS terdapat KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara). Sedangkan untuk pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan oleh PPLN (Panitia Pemungutan Luar Negeri). Berbagai aspek yang harus disosialisasikan kepada masyarakat pemilih berkaitan dengan pemilu di antaranya yaitu: manfaat pemilu, nama-nama peserta pemilu, ajakan untuk memberikan suara nanti pada saat pemungutan suara, tata cara pemilu, jadwal pemilu, khususnya pada tahap kampanye, tata cara pencoblosan, jadwal pemungutan suara dan pengumuman hasil penghitungan suara.

Agar pesan-pesan yang diberikan pada kegiatan sosialisasi mudah diterima oleh masyarakat maka penyelenggara pemilu perlu mendesainnya dengan menarik, informatif dan sederhana sehingga mudah dipahami. Media sosialisasi dapat dilakukan dalam bentuk simulasi pencoblosan,

⁶¹*Ibid.* hlm. 6.

ataupun dengan memasang iklan layanan masyarakat di media cetak dan elektronik, iklan *outdoor* (di luar ruangan) dengan memasang spanduk dan baliho di tempat-tempat strategis, penyebaran brosur, stiker, dan sebagainya. Untuk melaksanakan sosialisasi pemilu, KPU berpegang pada Kode Etik Pelaksana Pemilihan Umum.

Selanjutnya, agar hasil kerjanya dipercayai publik, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya para pelaksana pemilihan umum harus bertindak secara independen, nonpartisan, dan tidak memihak. Untuk mewujudkan sikap independen, nonpartisan, dan tidak memihak itu, para pelaksana pemilihan umum harus melaksanakan pemilihan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan dan mematuhi kode etik pelaksana pemilihan umum. Sosialisasi politik, khususnya tentang pemilu sangat penting dilakukan agar penyelenggaraan pemilu dari waktu ke waktu semakin berkualitas. Bagaimanapun juga pemilu telah menjadi harga mati sebagai mekanisme untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Sosialisasi politik yang berhasil dengan baik dengan sendirinya akan mendukung pemilu menjadi lebih baik. Pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya ataupun pemilu kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia harus menjadi pelajaran tentang bagaimana harus menyelenggarakan pemilu dengan lebih baik.

3) Pers

Saat ini pers mempunyai peran yang sangat strategis dalam pendidikan politik. Terlebih dengan semakin terbuka dan bebasnya informasi yang datang kepada masyarakat. Media sebagai sumber terbesar bagi penyampaian informasi pemilu diharapkan tidak hanya gencar untuk menampilkan iklan politik beberapa calon tertentu, tetapi juga harus mengimbangnya dengan penyampaian iklan-iklan layanan masyarakat yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Misalnya dalam menyebarkan informasi (sosialisasi), tentang proses dan ketentuan pemilu, sistem yang akan digunakan, kinerja peserta pemilu, serta hak dan kewajiban pemilih.

Melalui kegiatan tersebut, berarti pers telah turut aktif dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Bahkan menurut Amal, dapat dikatakan bahwa harapan terbesar bagi pendidikan politik

bagi warga negara sebenarnya diharapkan dari pers.⁶² Pers juga mempunyai andil yang besar dalam pelaksanaan pemilu dalam hal melaporkan praktik-praktik kecurangan yang dilakukan sejak tahap pendaftaran pemilih hingga penghitungan suara.

Besarnya peran pers dalam melakukan pendidikan politik kepada masyarakat tidak hanya dilihat dari seberapa banyak iklan atau program tentang pemilu yang disampaikan, akan tetapi, jauh lebih penting dari itu adalah seberapa berkualitas program tersebut bagi masyarakat. Maksudnya adalah bahwa program yang baik adalah program yang netral, tidak memihak kepada salah seorang calon ataupun partai politik. Selain itu kualitas juga dilihat dari kebenaran pesan yang disampaikan, jangan sampai pers malah melakukan pembohongan terhadap masyarakat dengan memutar-balikkan fakta. Pemilu tidak akan mengalami perbaikan jika masyarakat tidak mendapatkan informasi yang benar dan berimbang menyangkut sistem pemilihan serta kualitas calon legislatif dan calon presiden. Informasi yang diterima masyarakat melalui pers dapat dijadikan rujukan dalam menilai kualitas calon sehingga pers dapat dijadikan bagi masyarakat untuk melakukan *fit and proper test* untuk menjatuhkan pilihan terhadap calon pemimpinnya.

Dalam fungsinya sebagai sarana sosialisasi dan informasi, pers diharapkan dapat ikut memberikan pendidikan pada masyarakat untuk menciptakan pemilu yang jujur dan adil serta damai. Hal itu dapat tercapai jika pers selalu berpegang teguh pada prinsip jurnalisme yang profesional dan beretika. Pers dapat berfungsi optimal mendukung pendidikan politik dengan terlibat secara kritis memberikan gambaran yang lengkap, akurat dan seimbang tentang calon legislatif serta calon presiden dengan tetap bersifat independen.

Dalam rangka memainkan peran pers sebagai sarana pendidikan politik, Dewan Pers telah bertemu dengan KPU dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dalam rangka membangun kesepahaman tentang ketentuan yang terkait dengan media.⁶³ Walaupun sekarang ini pers cenderung

⁶²Ichlasul Amal (2008). *Peran Media Massa dalam Menyukseskan Pemilu 2009*. Paper dipresentasikan dalam Forum Koordinasi dan Konsultasi yang diselenggarakan Menko Polhukam, di Jakarta, tanggal 22 Oktober 2008.

⁶³*Ibid.*

lebih plural dan beragam, sehingga informasi yang diperoleh juga sangat beragam. Sehingga masyarakat dituntut untuk lebih selektif dalam menentukan hal-hal yang mereka inginkan. Bahkan Dewan Pers meminta masyarakat agar aktif memantau kinerja pers dalam peliputan pemilu. Dewan Pers juga menyerukan agar pers memainkan peran sebagai sarana pendidikan politik yang baik dengan tetap menjaga independensi dan sikap kritis, serta tidak terjebak menjadi alat kampanye pihak-pihak yang berkompetisi. Pers harus mampu memilah informasi dan materi kampanye dengan orientasi membangun proses pemilu yang aman dan tertib, dengan mengedepankan prinsip jurnalisme damai. Wartawan harus bersikap adil, seimbang dan mengutamakan prinsip etika jurnalisme. Dalam penilaian Dewan Pers, pengaturan kampanye media cetak dan media elektronik dinilai telah sesuai dengan UU yang berlaku, yaitu UU tentang penyiaran dan tentang pers.

4) Lembaga Pendidikan

Secara moral, lembaga pendidikan memiliki tanggung jawab secara etis atas persoalan-persoalan politik bangsanya, dengan membenahi etika politik bangsa. Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kesiswaan, materi pembinaan kesiswaan meliputi demokrasi, hak asasi manusia, pendidikan politik, lingkungan hidup, kepekaan dan toleransi sosial dalam konteks masyarakat plural.

Dunia pendidikan, harus dapat berposisi sebagai penyegaran pandangan, wawasan dan nuansa politik agar generasi muda tidak apatis terhadap persoalan politik. Diperlukan pembenahan etika politik sejak dini melalui pendidikan, karena pada dasarnya pendidikan adalah bekal masa depan generasi muda. Dengan pengetahuan mendasar tersebut peserta didik tidak hanya diharapkan menjatuhkan pilihan yang benar, namun juga menjadi pelaku politik yang baik. Jika menjadi politikus nantinya, dapat menjadi politikus-politikus yang beretika. Menurut **Mufid**, dalam hal pendidikan politik, secara makro dunia pendidikan harus dapat menjalankan dua fungsi, yaitu:

1. Menjadi pendukung sistem politik dan ideologi negara yang telah diyakini kebenarannya, seperti ideologi Pancasila dan UUD 1945.

Karena kedua hal itu sudah diyakini dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka dunia pendidikan harus menjadi pendukung utama untuk melestarikan dua legitimasi sistem kenegaraan dan perpolitikan tersebut.

2. Mampu melakukan kritik terhadap budaya politik yang dianggap menyeleweng. Fungsi tersebut hanya dapat dilakukan jika para penyelenggara pendidikan bebas dari kepentingan politik praktis kelompok tertentu. Kelemahan fungsi kritik yang dilakukan oleh dunia pendidikan dari tingkat menengah sampai perguruan tinggi dapat menyebabkan kurang berkembangnya budaya politik. Hal tersebut akan membawa implikasi partisipasi politik dalam pemilu bukan didasarkan pada kesadaran dan kekritisian untuk menganalisis berbagai hal.⁶⁴

Pemilih-pemilih pemula, sebenarnya membutuhkan penjelasan tentang apa pemilu, demokrasi, hak-hak rakyat, kewajiban warga negara, bagaimana pemilu yang berkualitas, serta bagaimana agar warga negara bisa ikut berpartisipasi secara bertanggung jawab dalam pesta demokrasi. Untuk melaksanakan fungsi penjelas berbagai persoalan tersebut, lembaga pendidikan secara moral memiliki tanggung jawab etis atas persoalan-persoalan bangsa. Etika politik bangsa harus dibenahi melalui pendidikan politik pada anak didiknya.

Penelitian yang dilakukan **Agus Marsidi** menunjukkan bahwa, guru dapat berperan sebagai desiminasi nilai, norma dan perilaku politik secara profesional. Aktualisasi profesionalisme tersebut dapat dilihat dari perspektif orientasi politik guru ketika menjalankan peran penanggung jawab (berdasarkan kompetensi) pendidikan politik secara formal di sekolah. Hal tersebut dapat dibagi menjadi dua macam:

1. Jika guru berorientasi kepada kepentingan negara (pemerintah/*regime*), maka dia berperan sebagai *agent*, karena dia akan bertindak sebagai mediator atau pelaksanaan sosialisasi politik berdasarkan ideologi penguasa. Guru adalah pencapai target kurikulum yang telah ditetapkan birokrasi pemerintah. Biasanya mereka bersikap sebagai

⁶⁴Mufid dalam Maritha Ahdiyana, *Op. Cit.*, hlm. 7.

intellectual organic, bagian dari birokrasi dan *state society*, sehingga guru berperan sebagai media untuk legitimasi *regime*.

2. Jika guru berperan sebagai *agency*, maka dia akan bertindak sebagai pengembang kurikulum. Guru memiliki otoritas dalam melaksanakan tugas, berorientasi pada *civil society*, kreatif dalam mengembangkan *hidden curriculum* sehingga pendidikan politik yang dilakukan mempunyai tujuan untuk *national character building*.⁶⁵

Peran perguruan tinggi dalam pendidikan politik menjadi sangat strategis karena ia dapat menjadi sebagai intermediasi sebagaimana halnya pers. Walaupun tetap saja memiliki keterbatasan karena ia juga harus bekerja menggunakan pers. Sehingga diperlukan terobosan perguruan tinggi melakukan pendidikan politik melalui pendampingan, agar masyarakat lebih kritis menyikapi kompetisi politik secara baik dan secara kuat, apalagi bagi masyarakat yang akan memperjuangkan kepentingan mereka sebagai kandidat.

Di Indonesia, remaja berusia 17-21 tahun diperkirakan berjumlah 36 juta orang, atau 21% dari 171 juta pemilih nasional, namun pendidikan politik bagi mereka masih belum maksimal. Sebuah survei data primer yang dilakukan pada sekitar bulan Maret 2009 dengan tujuan mendapatkan gambaran umum tentang kondisi pengetahuan mahasiswa ITB terhadap politik dan pemilu menunjukkan bahwa, pemahaman massa kampus cukup memprihatinkan perihal peran parpol. Penyebaran kuesioner diberikan kepada 1.000 responden yang dilakukan oleh Satuan Tugas Pemilu Keluarga Mahasiswa ITB. Hasil lainnya adalah sejumlah 54% massa kampus belum mengetahui tata cara pemilu 2009, walaupun sejumlah 68% dari mereka menyatakan bahwa pemilu itu penting.⁶⁶

Berbagai seminar harus dilakukan untuk membantu para mahasiswa sebagai insan akademis dan kaum intelektual untuk dapat berkontribusi dan berpartisipasi secara aktif dan nyata dalam merumuskan rancangan Indonesia ke depan. Pencerdasan politik harus dilakukan karena ternyata masih banyak generasi muda, terutama mahasiswa yang memiliki

⁶⁵ Agus Marsidi, *Peran Guru PPKn sebagai Agent atau Agency dalam Pendidikan Politik di Sekolah*. (Malang: Laboratorium PPKn Universitas Negeri Malang, 2001).

⁶⁶ Ahdiyana, *Op. Cit.*, hlm. 8.

pemahaman pragmatis dan populis terhadap politik. *Upgrading* juga dapat dilakukan terhadap mahasiswa yang telah mempunyai pemahaman yang cukup mengenai politik. Acara seperti ini diharapkan dapat dijadikan suatu wadah bagi mahasiswa untuk mulai berpikir dan melakukan tindakan konkret untuk memberikan suatu pencerahan, serta solusi untuk berbagai persoalan demi kemajuan Indonesia di masa yang akan datang. Dalam hal pendampingan, Universitas Gadjah Mada telah mengadakan program Kuliah Kerja Nyata bertajuk Pendidikan Pemilih dan Pemantauan Pemilu (P4) sebagai pemberdayaan politik sejak pemilu 1999. Hal tersebut dilatarbelakangi bahwa pendidikan politik dan pemilih sangat penting karena informasi pemilu sering tidak sampai sepenuhnya kepada masyarakat.⁶⁷ Orientasi program ini adalah untuk penyehatan dan penguatan demokrasi di Indonesia melalui penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Sasarannya adalah pada pemilih pemula dan pemilih perempuan. Karena diperkirakan ada 17% pemilih pemula, yang dipilih untuk dididik politik dan pemilu dengan tujuan investasi bagi lahirnya pemilih kritis dan cerdas. Sedangkan pemilih perempuan yang berjumlah sekitar 60% dari total pemilih, dipilih karena masih saja menjadi bagian yang termarginalisasi secara politik. Kedua kelompok pemilih ini memiliki posisi strategis dalam pemilu namun tidak memiliki pengalaman sebelumnya.

5) Masyarakat

Pendidikan politik bagi warga negara perlu dilakukan untuk menentukan pilihan yang cerdas. Namun pendidikan politik menjadi persoalan ketika hanya dilakukan oleh lembaga formal ataupun partai politik. Menurut Ari Dwipayana, seharusnya masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), juga melakukan pendidikan politik dengan melakukan pembelajaran secara horizontal (*horizontal learning*), untuk mengetahui sejauh mana mereka mengetahui secara cukup kandidat-kandidat yang muncul untuk dapat mewakili aspirasi mereka (www.ugm.ac.id). Di tengah munculnya apatisme masyarakat terhadap pemilu, munculnya fenomena golongan putih (golput), juga memunculkan inisiatif-inisiatif masyarakat untuk

⁶⁷*Ibid.*

mengorganisir dirinya dan masyarakat lain dengan melakukan diskusi dan dialog secara horizontal, sehingga mereka memiliki kriteria yang lebih jelas mengenai apa yang mereka inginkan. Pemilu dapat menjadi momentum yang berarti untuk masyarakat melakukan proses pembelajaran horizontal antar masyarakat saja. Informasi dasar yang harus diperoleh masyarakat di antaranya adalah rekam jejak (*track record*) dari para kandidat, Misalnya apakah kandidat pernah melakukan pelanggaran HAM, pernah melakukan korupsi atau melakukan tindak pelanggaran lingkungan. Hal ini hanya bisa didapatkan melalui proses *horizontal learning*.

b) Mencegah Pemilu Berbiaya Tinggi

1) Pelaksanaan Pemilu Serentak

Secara teori, konsep pemilu serentak hanya berlaku pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial.⁶⁸ Inti dari konsep pemilu serentak sebenarnya adalah menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemilihan. Tujuannya untuk menciptakan pemerintahan hasil pemilu yang kongruen. Maksudnya, terpilihnya pejabat eksekutif yang mendapatkan dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif.⁶⁹

Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer tidak perlu lagi untuk melakukan pemilu serentak karena pada saat dilakukannya pemilu legislatif maka itu berarti pemilih sudah memilih sekaligus pejabat eksekutif. Hal ini karena partai politik atau koalisi partai politik yang memenangkan pemilu atau menguasai mayoritas kursi di legislatif mempunyai hak untuk menunjuk perdana menteri beserta pejabat eksekutif di bawahnya.

Pelaksanaan pemilu secara serentak merupakan salah satu kluster isu yang masih dibahas oleh pemerintah untuk penyempurnaan RUU Pilkada. Munculnya isu pelaksanaan pemilu serentak ini tidak terlepas

⁶⁸Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana pemilu legislatif dengan sendirinya akan menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

⁶⁹Didik Supriyanto, *Pemilu Serentak yang Mana?* <http://www.indonesiaelectionportal.org/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana-Oleh-Didik-Supriyanto>

dari masalah efektivitas pemerintahan, baik horizontal maupun vertikal.⁷⁰ Secara horizontal permasalahan yang selama ini muncul yaitu eksekutif (presiden, gubernur dan bupati/walikota) tidak mendapat dukungan secara penuh dari legislatif (DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota) karena pihak eksekutif yang terpilih bukanlah berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai kursi pada legislatif. Ketidakkompakan tersebut merupakan akibat dari ketidak-samaan basis partai atau koalisi partai antara eksekutif dengan legislatif karena adanya perbedaan ideologi ataupun *platform* dari masing-masing partai atau koalisi partai tersebut.

Selanjutnya, kita melihat adanya masalah secara vertikal. Permasalahan yang selama ini muncul, yaitu masalah dalam hubungan hierarki antara pejabat eksekutif yang lebih tinggi dengan pejabat eksekutif di bawahnya. Sering kita memerhatikan kebijakan dari presiden kepada gubernur dan bupati/walikota ataupun dari gubernur kepada bupati/walikota sering tidak nyambung/tidak sejalan dan terkadang “diabaikan”. Padahal kita menganut bentuk negara kesatuan bukan bentuk negara federal. Sekali lagi penyebabnya adalah karena tidak samanya atau begitu beragamnya latar belakang dari masing-masing tingkatan jabatan eksekutif tersebut. Tidak bisa dipungkiri memang kalau pengaruh partai politik masih sangat dominan untuk menentukan kebijakan yang mereka buat masing-masing. Tentu saja kondisi seperti ini juga akan membuat pemerintahan menjadi tidak efektif.

Bagaimana menciptakan pemerintahan efektif lah yang semestinya menjadi isu utama dalam pembahasan RUU Pilkada sat ini. Sebab, apalah artinya dilaksanakannya pemilu yang Luber-Jurdil apabila pemilu yang dilaksanakan tersebut tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif. Di sinilah letak pentingnya kita perlu merencanakan kembali sistem pemilu kita melalui pengaturan waktu pelaksanaan pemilu. Cara yang paling tepat menurut penulis adalah dengan melaksanakan pemilu secara serentak. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah pemilu serentak yang bagaimanakah yang benar-benar efektif dalam konteks negara kesatuan?

Mengenai hal tersebut terdapat dua alternatif bentuk pelaksanaan pemilu serentak yang menjadi opsi di DPR, yaitu:

⁷⁰*ibid.*

Pertama, pemilukada yang dilaksanakan serentak tahun 2015 dan serentak tahun 2018. Ini artinya pemilukada dilaksanakan dengan waktu yang berbeda dengan pemilu presiden dan legislatif. *Kedua*, pemilukada yang dilaksanakan serentak pada tahun 2019. Ini artinya pelaksanaannya serentak dengan pemilu presiden dan legislatif.

Mari kita kaji kedua pilihan tersebut satu persatu. Jika kita menggunakan alternatif pertama (pemilukada serentak tahun 2015 dan pemilukada serentak tahun 2018) maka kita dapat menghemat anggaran sebesar 15 – 20 triliun rupiah dalam kurun lima tahun. Penghematan itu terjadi karena adanya penggabungan momen pemilukada (pemilukada gubernur dan bupati/walikota dijadikan dalam satu momen pemilukada). Angka penghematan di atas muncul karena selama ini biaya untuk membayar petugas pemilu diperkirakan memakan 65% anggaran pemilukada. Walaupun demikian, pelaksanaan pilkada serentak 2015 dan pilkada serentak 2018 tersebut bisa menimbulkan potensi kekerasan dan kerusuhan yang diakibatkan dari pengaturan waktu pelaksanaan pilkada seperti itu. Potensi munculnya kekerasan dan kerusuhan pada pemilukada serentak 2015 dan pemilukada serentak 2018 akan menjadi lebih besar jika dibandingkan dengan potensi pemilukada yang diselenggarakan berserakan waktunya.

Tingginya potensi ketegangan dan kerusuhan tersebut karena masing-masing partai politik dan pendukungnya memperebutkan satu kursi. Dengan demikian tentu pasangan calon akan melakukan apa saja demi meraih kursi tersebut. Memang dalam dua pemilukada serentak tersebut terdapat dua kursi yang diperebutkan, yaitu kursi gubernur dan kursi bupati/walikota. Akan tetapi, karena koalisi pendukung pasangan calon gubernur dengan calon bupati sering tidak sama maka masing-masing pasangan calon dan pendukungnya tersebut cenderung mengerucut untuk memperebutkan satu kursi.

Lebih celaknya lagi, ketika kondisi konflik tersebut muncul secara bersamaan maka akan terjadi kekurangan kekuatan aparat keamanan untuk mengatasinya. Malahan dalam pemilukada yang berserakan kejadian tersebut dapat diantisipasi karena kekurangan aparat di suatu daerah bisa ditutupi dengan mendatangkan aparat dari daerah lain. Jika hal tersebut

terjadi maka pelaksanaan pemilukada yang akan dilakukan ini bisa menjadi blunder karena tujuan untuk menghemat biaya akan menjadi tidak berarti dibandingkan dengan ketegangan dan kerusuhan yang akan ditimbulkan.

Selain itu, pemilih juga akan dibuat bingung untuk memilih karena koalisi partai politik pendukung pasangan calon tidak jelas. Misalnya, pada pemilihan gubernur, Partai A dan Partai B berkoalisi dengan Partai C dan Partai D untuk mengusung pasangan salah seorang calon gubernur, tetapi pada pemilihan bupati/walikota, Partai A dan Partai B malah berkoalisi dengan Partai C dan Partai E, sehingga pemilih yang mendukung Partai A dan partai-partai lainnya dibuat bingung oleh perilaku politik partainya. Secara tidak langsung jika hal ini terus terjadi maka ketidakpercayaan para pendukung kepada partai partai bisa terjadi.

Pada alternatif kedua, DPR dan pemerintah mengajukan untuk melaksanakan pemilu serentak 2019. Itu artinya pemilukada serentak akan dilaksanakan dalam waktu (kurang lebih bersamaan) dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Dalam hal ini ada dua kemungkinan: *pertama*, pemilukada digabungkan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden sehingga dilaksanakan dalam satu pemilu; *kedua*, pemilukada serentak dilakukan setelah pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden, namun masih pada tahun yang sama.

Jika kita melaksanakan pilihan pertama maka pemilih akan mengalami kebingungan karena harus memilih begitu banyak pejabat publik, mulai dari presiden, DPR, DPD, gubernur, DPRD provinsi, bupati/walikota, dan DPRD kabupaten/kota. Memang benar dengan melaksanakan pilihan pertama ini kita akan sangat menghemat biaya pemilu. Akan tetapi, dengan banyaknya pejabat yang akan dipilih maka kualitas pilihan dari pemilih pun akan menjadi kurang berkualitas. KPU sebagai pihak penyelenggara pun akan dibuat kewalahan untuk menanggung beban manajemen yang begitu berat tersebut sehingga juga akan berpengaruh negatif terhadap hasil pemilu yang dilaksanakan. Di sisi lain, partai politik pun akan mengalami masalah tersendiri karena harus menyiapkan ribuan calon untuk mengikuti semua pemilihan dalam satu waktu. Kalaupun partai politik bisa memaksakan untuk merekrut calon maka kualitas calonnya akan menjadi tidak maksimal.

Sementara itu, jika kita melaksanakan pilihan kedua dengan melaksanakan pemilu presiden serentak dengan pemilu legislatif dan pemilukada dilaksanakan terpisah namun masih pada tahun yang sama maka pemilih akan mengalami kejenuhan sehingga dikhawatirkan tingkat partisipasi masyarakat akan menurun pada saat pemilukada. Di samping itu, pemilih juga akan mengalami kebingungan karena pasangan calon kepala daerah tidak diajukan oleh partai politik atau koalisi partai politik yang mengajukan pasangan calon presiden. Di sisi lain, partai juga akan semakin jauh dengan pemilih karena baru akan menemui pemilih selama sekali dalam lima tahun. Hal ini akan membuat kinerja dari partai politik akan menurun.

Dengan dua opsi tersebut, jelas terlihat bahwa pemerintah dan DPR hanya melihat pengaturan pemilu dari sisi efisiensi biaya pemilu dan belum menyentuh pada masalah yang lebih penting, yaitu *output* calon terpilih yang dihasilkan dari proses pemilu tersebut. Alangkah lebih baiknya, ide melaksanakan pemilu secara serentak tersebut di samping untuk memangkas biaya pemilu juga dirancang untuk mengatasi berbagai macam masalah kronis yang dihasilkan oleh pemilu sebelumnya, seperti kepala daerah yang dihasilkan tidak berkualitas, politik transaksional, dan lain sebagainya. Dengan demikian, ibarat kata pepatah, sekali mendayung, dua tiga pulau terlampaui. Selain menciptakan efisiensi anggaran, pemerintahan yang efektif juga dapat terwujud.

Mark Pyane, dkk (2002), menyatakan bahwa stabilitas dan efektivitas pemerintahan pascapemilu inilah yang menjadi dasar pelaksanaan pemilu serentak.⁷¹ Terkait dengan hal tersebut, **Ramlan Surbakti** menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah yang efektif ditandai sekurang-kurangnya oleh dua hal. *Pertama*, kebijakan publik daerah yang disepakati oleh kepala daerah dan DPRD sesuai aspirasi warga daerah. Kesesuaian antara kebijakan publik yang ditetapkan dan aspirasi warga daerah terlihat pada dua tataran. Anggota DPRD dan pasangan calon kepala daerah terpilih dalam pemilu berarti alternatif kebijakan publik yang ditawarkan pada masa kampanye sesuai dengan aspirasi sebagian terbesar warga daerah.

⁷¹Didik Supriyanto, *ibid.*

Pada tataran berikutnya, proses pembahasan rencana kebijakan publik itu melibatkan berbagai unsur dalam masyarakat.

Kedua, kebijakan publik daerah tersebut dapat diimplementasikan menjadi kenyataan sehingga manfaatnya dapat dirasakan warga daerah. Dengan demikian, kesejahteraan warga sebagai tujuan pemerintahan daerah terwujud.⁷² Efektivitas yang dimaksudkan oleh Ramlan tersebut berkaitan dengan enam infrastruktur politik. Salah satu infrastruktur yang dimaksud adalah **proses penyelenggaraan pemilu yang berkualitas tinggi**. Lebih lanjut menurut Ramlan, bahwa proses yang berkualitas tinggi tersebut dapat dilihat pada tiga hal berikut: (a) pemilu diselenggarakan berdasarkan asas-asas pemilu demokratis, (b) derajat partisipasi pemilih yang tinggi, jumlah suara tidak sah rendah, dan integritas hasil pemilu (hasil pemilu yang ditetapkan KPU sesuai suara pemilih senyatanya), dan (c) pemilu diselenggarakan secara efisien. Berdasarkan apa yang disampaikan oleh Ramlan tersebut maka dapat kita pahami bahwa pemilu yang diharapkan tidak cukup hanya dengan memenuhi unsur demokratis, tetapi tingginya tingkat partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan pemilu yang efisien juga harus diperhatikan.

Munculnya konsep dan desain dari pemilu serentak ini mulai diterapkan di Brasil sejak tahun 1994 dan berhasil menstabilkan dan mengaktifkan pemerintahan. Kesuksesan Brasil dalam melaksanakan pemilu serentak tersebut kemudian diikuti oleh negara-negara di sekitarnya.

Sebelumnya, negara-negara di Amerika Latin yang menerapkan sistem presidensial tersebut sering mengalami ketidakstabilan pemerintahan akibat pertikaian antara presiden terpilih dengan parlemen yang mayoritas anggotanya tidak berasal dari partai atau koalisi pendukung presiden.

Kesuksesan Brasil dan beberapa negara yang berhasil menyelenggarakan pemilu serentak tersebut mematahkan tesis **Scot Mainwaring** (1993), yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai dengan pemilu proporsionalnya.⁷³

⁷²Ramlan Surbakti, *RUU Pilkada dan Pemda*. http://www.perludem.or.id/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=16&Itemid=125, diunduh pada tanggal 9 Agustus 2013.

⁷³Didik Supriyanto, *Op Cit*.

Suksesnya Brasil dalam menciptakan pemerintahan yang efektif walaupun menggunakan sistem presidensial adalah pemilu serentak dengan menggabungkan pemilu legislatif dengan pemilu eksekutif. Secara teori, dengan digabungkannya kedua pemilu tersebut akan menghasilkan komposisi anggota legislatif dan eksekutif yang kongruen. Menurut Shugart (1996), pemilu serentak menimbulkan *coat-tail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan memengaruhi keterpilihan calon anggota legislatif. Maksudnya, setelah memilih calon presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya.⁷⁴ Dengan demikian, diharapkan pemilu yang akan datang tidak menghasilkan para pejabat baik legislatif maupun eksekutif yang berasal dari banyak partai politik ataupun koalisi partai politik sehingga pemerintahan yang dihasilkan kelak benar-benar kuat dan efektif.

Jika didasarkan pada asumsi di atas maka kita bisa menilai bahwa pemilu total secara nasional dan pemilu yang berurutan (legislatif, presiden dan pemilukada) kurang pas diterapkan di negara kita karena masing-masing mengandung beberapa kelemahan. Untuk itu, bentuk pelaksanaan pemilu serentak yang sebaiknya dilakukan adalah pelaksanaan pemilu nasional (memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden) dan pemilu daerah (memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta gubernur dan wakil gubernur, dan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota). Berikut ini beberapa kelebihan dari pemilu nasional dan pemilu daerah dibandingkan dengan model pemilu serentak lainnya.

Pertama, keterpilihan presiden pada pemilu nasional akan memengaruhi hasil pemilu legislatif. Hal ini karena masyarakat akan cenderung untuk memilih calon anggota legislatif yang berasal dari partai atau koalisi partai yang sama dengan presiden. Dengan demikian, secara otomatis pemerintahan yang kongruen akan terbentuk dan pemerintahan nasional akan berjalan secara efektif.

Kedua, adanya kecenderungan dari koalisi partai politik yang mendukung pasangan calon presiden terpilih untuk tetap mempertahankan koalisinya untuk melanjutkan laganya pada pemilu daerah. Akibatnya, jika pada pemilu nasional pemilih menilai kinerja pemerintahan bagus, maka

⁷⁴*Ibid.*

pada pemilu daerah pemilih juga akan memilih pasangan yang berasal dari koalisi partai politik tersebut. Dengan demikian, kebijakan yang berasal dari pemerintah nasional akan diterima oleh pemerintah daerah sehingga hierarki dan koordinasi pemerintahan dapat berjalan dengan lancar.

Ketiga, adanya pemilu nasional dan pemilu daerah akan membuat masyarakat menjadi lebih rasional dalam memilih. Karena jumlah calon yang akan dipilih tidak sebanyak jika dilakukannya pemilu nasional maka pemilih bisa untuk menimbang dan memikirkan dengan matang siapa calon yang akan dipilihnya. Di sisi lain, partai juga akan terdorong untuk membentuk koalisi secara konsisten. Selain itu, partai politik juga akan berusaha untuk mendekati pemilih karena akan menghadapi ujian pemilu sebanyak dua kali dalam lima tahun. Sedangkan KPU yang merupakan pihak penyelenggara bisa lebih meningkatkan kualitas manajemennya karena pekerjaannya tidak akan sesibuk jika harus menyelenggarakan pemilu secara nasional.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa tujuan dilaksanakannya pemilu serentak adalah untuk menciptakan pemerintahan yang kongruen sehingga pemerintahan yang terbentuk dari hasil pemilu tersebut benar-benar stabil dan efektif. Oleh karena itu, diharapkan model pelaksanaan pemilu serentak nanti adalah pemilu yang benar-benar mengarah kepada tujuan tersebut, bukan malah sebaliknya, semakin memperparah keadaan. Melihat beberapa pertimbangan beberapa alternatif pemilu serentak di atas maka penulis beranggapan bahwa pelaksanaan pemilu serentak dalam bentuk pemilu nasional dan pemilu daerah. Oleh karena itu, pembahasan RUU Pilkada harus diarahkan pada pengaturan pemilu nasional dan pemilu daerah tersebut.

Dengan demikian, maka pilukada yang akan dilaksanakan pada tahun 2015 bisa diundur pada pilukada serentak tahun 2016. Untuk mengisi kekosongan kepala daerah selama satu tahun tersebut karena diakibatkan adanya pengunduran waktu pemilihan dari tahun 2015 ke tahun 2016 maka pemerintah bisa mengangkat para sekretaris daerah untuk menjadi pejabat sementara kepala daerah. Begitu juga dengan pilukada-pilukada yang akan diselenggarakan pada tahun 2017 dan tahun 2019 calon terpilihnya diikat dengan ketentuan bahwa masa jabatannya akan berakhir pada tahun

2021, sehingga tahun 2021 kita sudah bisa menyelenggarakan pemilu daerah secara serentak. Selanjutnya pada pada 2019 bisa diselenggarakan pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD dan presiden. Pada pemilu tahun 2019 ini kita tidak menyelenggarakan pemilihan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota karena pemilihan mereka diundur pada tahun 2021. Tentunya pemerintah bersama DPR harus menyiapkan payung hukumnya terlebih dahulu.

2) Penguatan Pengaturan Terkait Dana Kampanye

Berdasarkan problem pemilu mengenai pemilu berbiaya tinggi yang telah dibahas sebelumnya maka tulisan ini mencoba untuk menawarkan dua bentuk penguatan yang mungkin untuk kita lakukan. Adapun kedua hal tersebut antara lain:

1. Terkait dengan permasalahan subjek pelapor dana kampanye, dalam hal ini penulis berpendapat bahwa setiap individu caleg juga seharusnya menjadi subjek pelapor di samping partai politik. Walaupun Pasal 134 ayat (1) UU No. 8/2012 menyebutkan bahwa subjek dalam pelaporan dana kampanye adalah partai politik, namun KPU bisa menerbitkan peraturan dana kampanye. Harusnya KPU mampu untuk melakukan pengaturan ini karena UU Pemilu telah memberikan kewenangan kepada KPU untuk itu. Harapannya, dengan adanya peraturan KPU tentang Dana Kampanye ini maka kelemahan tentang aturan dana kampanye dalam UU ini dapat ditutupi. Sebenarnya dalam UU pemilu terdapat ketentuan yang mengarah untuk ditetapkannya caleg sebagai subjek pelapor. Pasal 79 ayat (1) menunjukkan bahwa pelaksana kampanye bukan hanya partai politik (pengurus) namun juga caleg, dan struktur lainnya yang mendukung itu. Dengan demikian, maka caleg atau struktur yang terlibat dalam kampanye juga seharusnya juga berkewajiban untuk membuat laporan penggunaan dana kampanye karena mereka juga merupakan pelaksana kampanye. Selain itu, Pasal 129 ayat (2) UU No. 8/2012 juga menyebutkan bahwa caleg merupakan salah satu sumber pendanaan bagi partai politik. Mengingat bunyi dari kedua pasal tersebut maka sudah cukup kiranya alasan bagi KPU untuk membuat aturan yang mengharuskan caleg untuk melaporkan dana kampanye yang digunakannya. Jika usaha KPU ini tidak berhasil maka

jalan lain adalah dengan mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi.

2. Terkait dengan pembuatan aturan terhadap pembatasan besaran belanja kampanye peserta pemilu memang sudah tidak mungkin untuk diganggu-gugat lagi karena UU No. 8/2012 tidak memberikan celah untuk itu. Walaupun demikian, kita tidak boleh berhenti begitu saja dalam mencapai keadilan dalam kampanye. Mungkin pengaturan pembatasan ini akan diperjuangkan lagi ketika RUU tentang pemilu yang akan datang dirancang lagi.

Sebenarnya tujuan utama dari pembatasan besaran belanja kampanye ditujukan untuk memberikan keadilan bagi seluruh pihak, baik peserta pemilu maupun pemilih. Bagi peserta pemilu, pembatasan ini akan menciptakan kesetaraan bagi semua peserta untuk menginformasikan visi, misi, dan program kerjanya. Seharusnya kampanye tidak didesain sebagai ajang untuk pertarungan uang akan tetapi dirancang sebagai ajang untuk pertarungan ide, gagasan, dan kreatifitas untuk menarik hati pemilih.

Bagi pemilih, tidak adanya pembatasan besaran dana kampanye menyebabkan mereka hanya menerima informasi dari para peserta yang memiliki uang banyak untuk melakukan kampanye secara terus-menerus. Jika hal tersebut terjadi maka pemilih hanya akan menjadi objek dalam pertarungan uang antar peserta pemilu yang memiliki banyak uang. Secara tidak sadar pemilih hanya disuguhi informasi secara terus-menerus dari satu pihak tanpa adanya pembanding yang berimbang. Kampanye yang baik adalah kampanye yang menyediakan ruang kreatifitas dan ketulusan dari seluruh peserta pemilu untuk menarik hati para pemilih. Sudah saatnya para perumus kebijakan untuk membuat aturan yang menuju ke arah tersebut.

Kampanye yang masih menggunakan cara lama dengan menghabiskan banyak dana untuk membuat baliho-baliho, poster-poster, ataupun spanduk-spanduk yang selain mencemari lingkungan juga merusak pemandangan harus segera diganti dengan kampanye yang ramah lingkungan. Pengaturan yang baik, mulai dari tempat hingga waktu kampanye harus diatur lagi dengan baik.

Contoh kreatifitas dalam berkampanye dapat kita tiru dari apa yang pernah dilakukan di Turki misalnya. Menteri Luar Negeri Turki

menyampaikan pesan untuk menjadikan kampanye lebih ramah lingkungan. Veysel Eroglu membuat himbauan agar kampanye menggunakan bahan ramah lingkungan dan mengurangi bahan-bahan propaganda seperti flyer, brosur, poster dan bendera. Eroglu juga mendorong penggunaan bahan daur ulang untuk perlindungan lingkungan dan pengembangan kesadaran lingkungan. Penggunaan buletin, brosur, amplop dan materi yang bisa mencemari lingkungan bisa dikurangi.⁷⁵ Selain digunakannya bahan yang ramah lingkungan, perlengkapan kampanye seperti baliho dan bendera partai tidak dipasang pada sembarang tempat. Harus diatur dan disiapkannya lokasi khusus untuk memasang alat peraga kampanye tersebut.

c. Penerapan *e-Voting* dan *e-Counting*

Banyaknya perselisihan dalam pemilu di antaranya disebabkan oleh beberapa faktor yang meliputi:⁷⁶

- (1) Banyak terjadi kesalahan dalam proses pendaftaran pemilih. Jika memerhatikan pemilu tahun 2009 terutama pada pemilihan presiden dan wakil presiden kita dapat melihat dengan jelas kesalahan-kesalahan tersebut. Yang terjadi adalah penduduk yang sudah meninggal dunia masih tercatat dalam daftar pemilih, dan sebaliknya penduduk asli yang telah berdomisili lama di suatu desa ternyata tidak tercatat dalam daftar pemilih. Tidak hanya itu, ada juga pemilih tercatat sebagai daftar pemilih pada lebih dari suatu Tempat Pemungutan Suara (TPS). Permasalahan ini terjadi karena sistem informasi kependudukan masih belum berjalan dengan baik. Pada masa itu masih banyak penduduk yang memiliki KTP ganda, hal ini menyebabkan banyaknya pemilih yang memiliki kartu suara lebih dari satu buah. Keadaan yang menyimpang tersebut sering kali dimanfaatkan oleh pihak-pihak tak bertanggung jawab untuk meningkatkan jumlah suara untuk memenangkan pemilu dengan curas.

⁷⁵<http://www.hurriyet.com.tr/english/domestic/10956619.asp> diakses pada tanggal 15 Agustus 2013

⁷⁶Rokhman, A. (2011). *Prospek dan Tantangan Penerapan e-voting di Indonesia. Seminar Nasional Peran Negara dan Masyarakat dalam Pembangunan Demokrasi dan Masyarakat Madani di Indonesia*, 7 Juli 2011. Jakarta: Universitas Terbuka.

- (2) Ketika pemungutan suara banyak pemilih yang melakukan kesalahan dalam memberi tanda pada kertas suara akhirnya banyak kartu suara yang dinyatakan tidak sah.
- (3) Proses distribusi dan pengumpulan kartu suara yang berjalan lambat. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi geografis negara kita yang heterogen, sehingga kecepatan pendistribusian kartu suara berbeda-beda yang kemudian menghambat proses penghitungan suara.
- (4) Proses penghitungan suara yang dilakukan di setiap daerah juga berjalan lambat karena proses tersebut harus menunggu semua kartu suara terkumpul terlebih dahulu. Keterlambatan yang terjadi pada proses pengumpulan, akan berimbas kepada proses penghitungan suara.
- (5) Keterlambatan proses pengiriman hasil perhitungan suara. Hal ini disebabkan oleh masih lemahnya infrastruktur teknologi komunikasi di daerah. Oleh karena itu, sering kali pusat tabulasi harus menunggu data penghitungan yang dikirimkan dari daerah dalam jangka waktu yang lama. Akibat dari hal tersebut, maka pengumuman hasil pemilu akan memakan waktu yang lama.
- (6) Sangat mungkin terjadi “jual beli” kertas suara demi untuk kepentingan partai tertentu yang dilakukan secara sistematis dan terselubung.

E-Voting adalah suatu sistem pemilihan di mana data dicatat, disimpan, dan diproses dalam bentuk informasi digital.⁷⁷ Centinkaya dan Centinkaya berpendapat, bahwa *e-voting refers to the use of computers or computerised voting equipment to cast ballots in an election.*⁷⁸ Jadi *e-voting* pada hakikatnya adalah pelaksanaan pemungutan suara dengan menggunakan alat elektronik (digital) atau komputerisasi, mulai dari proses pendaftaran pemilih, pelaksanaan pemilihan, penghitungan suara, dan pengiriman hasil suara. Seluruh data di-*input* ke dalam perangkat elektronik untuk mempermudah penyimpanan dan pengaksesan data yang valid.

Penerapan *e-voting* diharapkan akan menjadi solusi untuk permasalahan yang timbul dari pemilu yang diadakan secara konvensional. Riera, dkk,

⁷⁷VoteHere Inc, April 2002, dalam Rokhman, A, *ibid*.

⁷⁸Centinkaya & Cetinkaya, 2007 dalam Rokhman, A, *Ibid*.

mengemukakan berbagai manfaat yang akan diperoleh dalam penerapan *e-voting*, yaitu:

1. Mempercepat penghitungan suara
2. Hasil penghitungan suara lebih akurat
3. Menghemat bahan cetakan untuk kertas suara
4. Menghemat biaya pengiriman kertas suara
5. Menyediakan akses yang lebih baik bagi kaum yang mempunyai keterbatasan fisik (cacat)
6. Menyediakan akses bagi masyarakat yang mempunyai keterbatasan waktu untuk mendatangi tempat pemilihan suara (TPS)
7. Kertas suara dapat dibuat ke dalam berbagai versi bahasa
8. Menyediakan akses informasi yang lebih banyak berkenaan dengan pilihan suara
9. Dapat mengendalikan pihak yang tidak berhak untuk memilih misalnya karena di bawah umur atau melebihi umur pemilih yang telah diatur.

Walaupun beberapa negara sudah menerapkan *e-voting*, namun masih ditemukan hambatan yang harus di atasi supaya *e-voting* dapat berjalan dengan lancar dan menghasilkan produk yang sesuai pilihan rakyat, dan hasilnya dapat dipercaya oleh seluruh masyarakat. Menurut Gritzalis hambatan-hambatan tersebut antara lain.⁷⁹

1. *Difficulty of changing national election laws*. Sebelum diterapkan, *e-voting* harus terlebih dahulu dilandasi dengan regulasi yang mengatur dengan lengkap dan jelas mengenai penerapan *e-voting*. Mulai dari tahap persiapan sampai pengesahan hasil pemungutan suara. Apabila Indonesia ingin menerapkan *e-voting*, maka UU Pemilu yang selama ini berlaku harus ditinjau kembali. Terutama UU nomor 32 tahun 2004 dalam Pasal 88 berbunyi: “Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara”.

⁷⁹Gritzalis, D.. *Secure Electronic Voting; New Trends New Threats*. (Athens: Dept. of Informatics Athens University of Economics & Business and Data Protection Commission of Greece, 2002).

2. *Security and reliability of electronic voting.* *E-voting* memang menjanjikan kecepatan dalam penghitungan dan pendistribusian hasil pemungutan suara. Akan tetapi, yang sering dipertanyakan oleh rakyat ialah keamanan dan validitas dari *e-voting* itu sendiri.
3. *Equal access to Internet voting for all socioeconomic groups.* Adanya kesenjangan digital menyebabkan sulitnya melaksanakan *e-voting* berbasis internet. Karena tidak semua orang bisa mengakses internet. Ada yang tidak memiliki akses, dan ada pula yang “gaptek”. Jika *e-voting* dilakukan dengan menggunakan mesin *e-voting* di mana pemilih harus datang ke TPS, kendala rendahnya literasi terhadap penggunaan teknologi informasi sangat mungkin akan menghambat pelaksanaan *e-voting*.
4. *Difficulty of training election judges on a new system.* Untuk mendukung pelaksanaan *e-voting* harus diadakan pelatihan kepada para saksi dan pengawas pemilu sehingga jika timbul permasalahan dalam pelaksanaan pemilu mempunyai kompetensi untuk menyelesaikannya.
5. *Political risk associated with trying a new voting system.* Risiko politik terhadap penerapan *e-voting* dan ini berkaitan dengan keabsahan hasil pemilu. Jika pemilu gagal dilakukan maka risikonya sangat besar yang berdampak pada ketidakstabilan politik suatu negara.
6. *Need for security and election experts.* Penerapan *e-voting* membutuhkan ahli keamanan teknologi informasi dan sekaligus memahami sistem pemilihan. Pada kenyataannya sangat sulit untuk merekrut banyak tenaga yang ahli dalam pengamanan teknologi informasi dan sekaligus menguasai sistem pemilu.

Sebelum dapat diterapkan di Indonesia, *e-voting* harus dikaji terlebih dahulu dengan memerhatikan berbagai aspek yang telah dipersyaratkan oleh MK. Syarat-syarat tersebut adalah tidak boleh melanggar lima asas pemilu, yaitu langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber jurdil). Selain itu juga Indonesia harus sudah benar-benar siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia, perangkat lunak, dan masyarakat.

Untuk menjamin keberhasilan penerapan *e-voting* persyaratan lain yang perlu diperhatikan adalah 12 prinsip yang telah dikeluarkan oleh lembaga internasional bagi penerapan *e-voting* yang meliputi:

1. *Eligibility* dan *authentication*, hanya pemilih yang terdaftar yang dapat memilih.
2. *Uniqueness*, tiap-tiap pemilih hanya dapat memilih satu kali.
3. *Accuracy*, sistem pemilihan harus mencatat suara dengan benar.
4. *Integrity*, suara yang telah tercatat harus dilindungi dalam artian tidak dapat diubah, diabaikan, atau dihapus tanpa terdeteksi.
5. *Verifiability* and *auditability*, setelah pemilih memberikan suara melalui *e-voting*, mesin *e-voting* harus memberikan bukti autentik bahwa hasil pemungutan suara telah sesuai, misalnya dengan mengeluarkan struk pada akhir proses pemilihan.
6. *Reliability*, sistem pemilihan harus mampu mengantisipasi berbagai kemungkinan kegagalan seperti kerusakan mesin *e-voting*, atau kegagalan koneksi internet. Sehingga ketika permasalahan tersebut terjadi sistem pemilihan tidak kehilangan satupun suara.
7. *Secrecy* dan *non-coercibility*, sistem pemilihan harus dilengkapi dengan pengamanan agar aspek kerahasiaan dan privasi pemilih dapat terjaga.
8. *Flexibility*, mesin *e-voting* fleksibel, yaitu dapat digunakan untuk berbagai macam format surat suara, bahasa yang berbeda, dapat diakses oleh pemilih yang memiliki kekurangan (cacat), dan sebagainya.
9. *Convenience*, sistem *e-voting* harus dibuat dengan kemudahan atau dengan sesederhana mungkin agar dapat diakses oleh pemilih dari seluruh lapisan masyarakat
10. *Certifiability*, sistem pemilihan harus diuji terlebih dahulu agar dapat diketahui apakah sistem tersebut sudah sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan atau tidak.
11. *Transparency*, pemilih harus diberikan pemahaman mengenai bagaimana proses pemilihan suara.
12. *Cost-effectiveness*, sistem pemilihan harus dilaksanakan dengan seefektif dan seefisien mungkin.

Di samping memerhatikan prinsip-prinsip tersebut, perlu juga mengkaji kegagalan dan keberhasilan penerapan *e-voting* dari negara lain khususnya negara yang mempunyai karakteristik hampir sama dengan Indonesia. Beberapa negara telah melaksanakan *e-voting* secara online via

internet, adapula yang menggunakan alat elektronik (mesin *e-voting*) yang ditempatkan di TPS. Contoh negara yang berhasil melaksanakan *e-voting* dengan skala besar adalah India. India telah menggunakan *e-voting* untuk pemilu parlemen pada tahun 2004 dan 2009. Keberhasilan tersebut tidak hanya soal teknologi, akan tetapi dikarenakan sistem pemilu yang dianut India adalah sistem *first past the post* yang merupakan varian dari sistem distrik yang paling sederhana. Sehingga hal tersebut memungkinkan untuk diaplikasikan ke dalam bentuk *e-voting*.

D. Rangkuman dan Evaluasi

1. Rangkuman

Berikut ini rangkuman dari materi tentang masa depan partai politik dan pemilu di Indonesia:

Problem utama partai politik di Indonesia dewasa ini adalah masalah diideologi partai. Hal ini terlihat dari tingkah laku para elitnya yang cenderung bersikap **pragmatis**. Pragmatisme yang ditunjukkan oleh partai politik di Indonesia pada akhirnya menggiring partai untuk melakukan **politik kartel**. Ciri dari partai yang sudah terkartelisasi adalah ideologi partai menjadi nonfaktor dalam menentukan perilaku partai, dalam membentuk koalisi partai bersikap *promiscuous* alias serba boleh, oposisi tidak dapat diidentifikasi, hasil-hasil pemilu nyaris tidak berdampak pada perilaku partai, dan partai cenderung bertindak dalam satu kelompok. Berdasarkan kedua ciri tersebut maka kita bisa pastikan bahwa perilaku parpol di Indonesia cenderung ke arah perilaku yang terkartelisasi. Ini berarti bahwa ideologi dan program partai dinomorsekiankan dan dikalahkan oleh kepentingan yang pragmatis.

Secara garis besar, permasalahan partai politik berada pada tiga permasalahan utama, yaitu lemahnya ideologi partai politik, lemahnya sistem rekrutmen dan pola kaderisasi anggota partai politik, dan terjadinya krisis *fundraising* (pengumpulan dana) partai politik. Jika kita kaji lebih lanjut, ketiga permasalahan yang dihadapi oleh partai politik tersebut berakar pada satu penyebab, yaitu memudarnya ideologi partai politik. Dengan demikian, tantangan utama dari partai politik di Indonesia adalah menyembuhkan “penyakit” deideologi partai.

Ada beberapa hal yang harus dilakukan dalam rangka menyelesaikan tiga permasalahan utama yang dialami oleh partai politik tersebut. Permasalahan pertama, yaitu lemahnya ideologi partai politik dapat di atasi dengan menguatkan peran Divisi Litbang yang ada dalam organisasi partai politik itu sendiri. Partai politik harus menyadari bahwa divisi ini mempunyai peranan sangat besar dalam pengembangan partai ke depan. Jika divisi ini telah kuat dan berjalan sebagaimana mestinya maka divisi ini diharapkan mampu untuk memberikan masukan kepada para pimpinan partai tentang apa yang seharusnya yang dilakukan oleh partai tanpa harus keluar dari kerangka ideologi yang telah disepakati oleh para *founding father* partai.

Selanjutnya permasalahan yang kedua, yaitu lemahnya sistem rekrutmen dan pola kaderisasi anggota partai politik. Pada dasarnya, berkualitas atau tidaknya calon pemimpin dan wakil rakyat tergantung pada tahap rekrutmen ini. Kondisi yang kita perhatikan sekarang adalah menguatnya hubungan transaksional antara calon anggota partai dengan partai politik itu sendiri. Hal ini jelas terlihat dari makin menjamurnya calon kepala daerah ataupun calon anggota legislatif yang berasal dari kalangan selebritis ataupun pengusaha kaya. Bukan bermaksud untuk merendahkan mereka akan tetapi partai politik juga harus memerhatikan dan menilai kompetensi mereka di samping mempertimbangkan faktor popularitas ataupun dana yang mereka miliki. Ke depan partai politik diharapkan lebih selektif lagi dalam menyeleksi calon anggota mereka dengan menempatkan faktor kompetensi pada urutan pertama.

Masalah yang dihadapi oleh partai politik di Indonesia selanjutnya adalah krisis *fundraising*. Terjebaknya partai politik ke dalam politik kartel menyebabkan partai menjadi semakin jauh dengan konstituennya. Hal ini menyebabkan partai mengalami kesulitan dalam mengumpulkan dana yang berasal dari iuran anggotanya. Akibatnya, untuk menutupi kebutuhannya, partai politik terpaksa “mendekatkan diri” kepada para penyumbang-penyumbang bermodal besar dan melakukan perburuan dana ilegal melalui kadernya yang menduduki posisi strategis pada pemerintahan. Tentu hal ini berpotensi untuk mengebiri kemandirian partai dalam berpolitik karena dibalik sumbangan besar yang diberikan oleh para pemilik modal tersebut terselip niat untuk bisa mengendalikan partai dengan cara memengaruhi

kebijakan partai politik. Jika ini terus terjadi maka fungsi partai politik dalam menyambung lidah rakyat bisa hilang dengan sendirinya. Untuk menghindarkan partai politik dari cengkeraman para pemilik modal, sekaligus juga menjauhkan para pengurusnya untuk melakukan pemburuan dana illegal, subsidi partai politik yang selama ini nilai sangat kecil jika dibandingkan dengan nilai belanja partai politik, bisa dinaikkan. Namun kenaikan ini harus disertai syarat, yakni menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dalam arti partai politik harus melakukan pengelolaan keuangan partai politik secara terbuka, dengan cara menunjukkan daftar penyumbang dan membuat laporan tahunan secara rutin. Demikian juga laporan pertanggungjawaban penggunaan dana negara juga dilakukan secara teratur seseuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain penguatan partai politik, sistem pemilu kita juga harus dibenahi agar kompetisi antar peserta pemilu bisa berlangsung dengan jujur dan adil. Terdapat tiga permasalahan utama yang saat ini dihadapi oleh sistem pemilu kita. Permasalahan tersebut antara lain: masih rendahnya daya kritis masyarakat dalam memilih, pemilu berbiaya tinggi, dan tingginya angka perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU).

Permasalahan pertama dari sistem pemilu kita adalah rendahnya daya kritis masyarakat dalam memilih, rendahnya daya kritis pemilih diakibatkan masih belum optimalnya pendidikan politik yang mereka terima selama ini. Banyak aktor yang terlibat dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, di antaranya partai politik, lembaga pendidikan, pers, dan masyarakat luas. Untuk itu, dalam rangka menumbuhkan daya kritis masyarakat maka diperlukanlah penguatan terhadap keempat pihak tersebut sehingga benar-benar mampu dalam menjalankan fungsinya dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

Selanjutnya, permasalahan yang dihadapi oleh sistem pemilu kita adalah mahalnnya biaya pemilu. Mahalnnya biaya tersebut tidak hanya dirasakan oleh pemerintah, akan tetapi juga para peserta pemilu. Mahalnnya biaya penyelenggaraan pemilu yang dirasakan oleh pemerintah diakibatkan oleh banyaknya pemilu yang harus diselenggarakan untuk seluruh daerah di Indonesia. Sedangkan para peserta pemilu merasakan mahalnnya biaya dalam pemilu dilihat dari tingginya biaya kampanye. Berubahnya sistem

pemilu dari proporsional tertutup kepada sistem proporsional terbuka mengakibatkan para peserta pemilu legislatif saat ini tidak hanya bersaing dengan peserta dari partai lain akan tetapi juga dengan peserta dari partai yang sama. Hal ini tentu membuat biaya kampanye pemilu tidak hanya menjadi beban partai akan tetapi juga menjadi beban setiap peserta. Untuk pemerintah perlu melakukan beberapa bentuk pengaturan, seperti menyelenggarakan pemilu serentak (pemilu nasional dan pemilu daerah) dan menutupi kelemahan dari UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang tidak mengatur tentang kewajiban bagi setiap caleg untuk melaporkan dana kampanyenya dengan menerbitkan Peraturan KPU agar pengaturan tersebut dapat diakomodir.

Sedangkan permasalahan terakhir yang dihadapi oleh sistem pemilu adalah mengenai tingginya perselisihan hasil pemilu. Timbulnya perselisihan tersebut disebabkan oleh beberapa alasan, seperti kesalahan dalam proses pendaftaran pemilih, kesalahan pemilih pada saat pemungutan suara, lambatnya proses distribusi dan pengumpulan suara, lambatnya proses penghitungan suara, lambatnya proses pengiriman hasil penghitungan suara, dan besarnya kesempatan dalam jual-beli suara secara terselubung. Solusi yang ditawarkan yaitu melaksanakan pemilu dengan sistem *e-voting*. Banyak manfaat dan keunggulan sistem ini, terutama dalam hal efisiensi dan keakuratannya. Namun, diperlukan kajian yang lebih jauh mengenai penggunaan sistem ini di Indonesia karena sistem ini juga mengandung kelemahan dan yang paling penting adalah kesiapan kita dalam menggunakan sistem yang berbasis teknologi tinggi ini.

2. Evaluasi

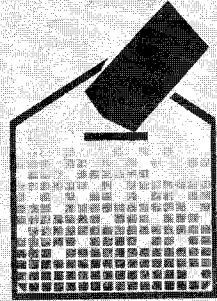
Setelah memahami materi tentang masa depan partai politik dan pemilihan umum di Indonesia, maka untuk mengecek tingkat pemahaman Saudara, jawablah beberapa pertanyaan berikut ini:

- a. Jelaskan problem yang dihadapi oleh partai politik di Indonesia beserta solusinya!

- b. Kemukakan pendapat Saudara, apa yang menjadi penyebab utama dari timbulnya problem yang dihadapi oleh partai politik di Indonesia tersebut?
- c. Coba Saudara cari tahu tentang hasil pemilukada (provinsi dan kabupaten/kota) di daerah Saudara, kemudian lihat koalisi partai yang mendukung calon terpilih tersebut (gubernur dan bupati/walikota). Apakah partai-partai yang tergabung dalam koalisi tersebut konsisten atau sama dengan partai-partai yang tergabung dalam koalisi pada tingkat pusat?
- d. Jelaskan secara singkat dan jelas problem yang dihadapi oleh sistem pemilu di Indonesia beserta solusinya!
- e. Menurut Saudara, apakah pemilih kita sudah merupakan pemilih yang kritis? Jelaskan jawaban Saudara!

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

DAFTAR PUSTAKA



A. Buku

Abun, Sanda (Ed.). 2011. *Soffan Wanandi Aktivis Sejati*. Gramedia: Jakarta.

Aidit dan Zaenal AKSP (Ed). 1989. *Elit dan Modernisasi*. Yogyakarta: Liberty.

Alfian. 1986. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*. Bandung: Liberty.

Amal, Ichlasul (ed). 1966. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era*. Jakarta: KPG.

Apter, David. 1985. *Pengantar Analisis Politik*. Jakarta: Rajawali Pers.

AR, Hanta Yuda. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Asfar, Muhammad. 2002. *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pushadam: Surabaya.

Azra, Azyumardi. *Reposisi Hubungan Agama dan Negara*. Jakarta: Kompas.

Budiardjo, Miriam. 1999. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka.

_____. 2007. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Cahyono, M. Faried dan Lambang Trijono, (Eds). *Pemilu 2004: Transisi Demokrasi dan Kekerasan*. Yogyakarta: CSPPS Books.
- Cangara, Hafied. 2009. *Komunikasi Politik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Carr, Robert K, dkk., 1965. *American Democracy in Theory and Practice: Essentials of National, State, and Local Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston. Inc.
- Cholisin, dkk., 2007. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Dahl, Robert A. 1966. *Political Oppositions in Western Democracy*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- _____. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Darwis, Fernita. 2011. *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*. Bandung: Alfabeta.
- Duverger, Maurice. 1967. *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State*. London: Methuen.
- _____. 1984. *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, Judul Asli: Party Politics and Pressure Groups A Comparative Introduction, Penerjemah: Laila Hasyim, Yogyakarta: Bina Aksara.
- _____. 1996. *Asal Mula Partai Politik, Ichlasul Amal (Ed), Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yoga.
- Eckstein, Harry dan David E. Apter (Eds.). 1963. *Comparative Politics: A Reader*. London: The Free Press of Glencoe.
- Fahmi, Khairul. 2011. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Firmanzah. 2007. *Marketing Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- _____. 2011. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Friedman, Lawrence M. 2009. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Terj. M. Khozim. Bandung: Nusamedia.
- Friedrich, Carl J. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham. Mass: Blaisdell Publishing Company.

- Gatara, A.A. Said dan Moh. Dzulkiah Said. 2007. *Sosiologi Politik: Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*. Bandung: Pustaka Setia.
- Geddes, Barbara. 1996. *Politician's Dilema: Building State Capacity in Latin America*. University California Press.
- Gritzalis, D. 2002. *Secure Electronic Voting; New Trends New Threats*. Athens: Dept. of Informatics Athens University of Economics & Business and Data Protection Commission of Greece.
- Gunther, Richard, dkk., (eds). 2002. *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Haris, Syamsuddin dkk., 1998. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI.
- Held, David, dkk, (eds.). 1983. *States and Societies*. Oxford: Martin Robertson.
- Hill, Michael James. 2005. *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- _____. 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti.
- Husaini, Adian. 2005. *Wajah Peradaban Barat: Dari Hegemoni Kristen ke Dominasi Sekuler-Liberal*. Jakarta: Gema Insani.
- Iver, Mac. 1955. *The Modern state*, First Edition. London: Oxford University Press.
- Kantaprawira, Rusadi. 2004. *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Karim, M. Rusli. 1983. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia Sebuah Potret Pasang Surut*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kementerian Penerangan Republik Indonesia. Tanpa Tahun. *Kepartaian di Indonesia*. Tanpa Kota dan Tanpa Penerbit.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1997. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kupper Adam dan Jessica Kupper, 2000. *Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial*, Edisi Kedua. Diterjemahkan Oleh Haris Munandar dkk., Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

- Linz, Juan J. dkk.,. 2001. *Menjauhi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Ma'shum, Saifullah. 2001. *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Mandan, Arief Mudatsir. 2009. *Krisis Ideologi (Catatan Tentang Ideologi Politik Kaum Santri, Studi Kasus Penerapan Ideologi Islam PPP)*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mas'ud, Mochtar dan Colin Mac Andrews (Eds.). 1978. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Masdar, Umaruddin, dkk.,. 1999. *Mengasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik*. Yogyakarta: LKiS dan The Asia Foundation.
- MD, Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Meny, Yves dan Andrew Knapp. 1988. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, germany, Third Edition*. Oxford University Press.
- Moore, Barrington Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- MPR RI. 1999. *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 1998*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Nursal. Adnan. 2004. *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Pabottingi, Mochtar. 1988. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada.
- Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Majelis Pertimbangan Pusat. 2007. *Platform Kebijakan Pembangunan Partai Keadilan Sejahtera*. Majelis Pertimbangan Pusat, Partai Keadilan Sejahtera.

- Plano, Jack C. dkk.,. 1985. *Kamus Analisis Politik* (terj.). Jakarta: Rajawali.
- Prihatmoko, Joko J. 2003. *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. Semarang: LP3i.
- Pulzer, Peter G.J. 1967. *Political Representation and Elections in Britain*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Purnama, Eddy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*. Malang: Nusa Media.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Reynolds, Andrew dkk.,. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Romli, Lili. 2005. *Demokrasi dalam Bayang-bayang Kekuatan Jawara: Studi Kasus Pencalonan Caleg di Provinsi Banten 2004*. Jakarta: LIPI.
- Safa'at, Muchamad Ali. 2011. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Saragih, Bintan R. 1987. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Scher, Richard. 1997. *The Modern Political Campaign: Mudslinging, Bombast, and the Vitality of American Politics*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Schumpeter, Joseph, 1942. *Capitalism, Sosialism, and Democracy*. New York: Harper.
- Soltau, Roger H. 1961. *An Introduction to Politics*. London: Longmans, Green & Co.
- Sorauf, Frank J, 1972. *Party Politics in America*. Second Edition, Boston: Little, Brown and Company.
- Srijanti, dkk.,. 2008. *Etika Berwarganegara Edisi 2: Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Sulastomo, 2001. *Demokrasi atau Democrazy*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

- Surbakti, Ramlan. 2007. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Syafii, Inu Kencana. 2002. *Sistem Politik Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.
- Tim Prima Pena, Tanpa Tahun Terbit. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Tanpa Kota Penerbitan: Gitamedia Press.
- Tita Anggraini, 2013. *Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu: Catatan Atas UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DAN DPRD*. Jakarta: Perludem.
- Tricahyono, Ibnu. 2009. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In Trans Publishing.
- Wibowo, Arif, 2012, *Pemilu Sederhana, Murah dan Jurdil*. Dalam buku *Dana Politik: Masalah dan Solusi*. (Eds.) Rizal Djalil dan Indra J. Piliang, Jakarta: YHB Center.
- Wollhoff, G.J. 1955. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Djakarta: Timun Mas NV.

B. Tesis, Jurnal dan Surat Kabar

- Ahdiyana, Maritha. 2009. *Pemilu sebagai Wahana Pendidikan Politik*, Pidato Ilmiah, disampaikan dalam rangka Dies Natalis XXX STIA-AAN Yogyakarta.
- Amal, Ichlasul. 2008. *Peran Media Massa dalam Menyukseskan Pemilu 2009*. Paper dipresentasikan dalam Forum Koordinasi dan Konsultasi yang diselenggarakan Menko Polhukam, di Jakarta.
- Aziz Hakim, Muhammad. 2012. *Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi*. Tesis. Universitas Indonesia.
- Budiman, Dwi dkk. 2009. *Maret, Laporan Utama: Harga Mahal, Hasil Minim*, Majalah Hidayatullah.
- Hakim, Muhammad Aziz. 11 Mei 2011. *Dekonstruksi Partai Politik*, Solopos.
- Hawkesworth, Mary dan Maurice Kogan. 1992. *Encyclopedia of Government and Politics, Volume 1*. New York: Routledge.
- Horowitz, Donald L. 2003. *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*. Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, Duke University, Durham, North California.

- Istania, Ratri. Menumbuhkan Kegairahan Politik Lokal?, *Borneo: Jurnal Administrator No. 1 Volume 5*. Lembaga Administrasi Negara. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III. Jakarta.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review*, No.53.
- Marsidi, Agus. 2001. *Peran Guru PPKn sebagai Agent atau Agency dalam Pendidikan Politik di Sekolah*. Malang: Laboratorium PPKn Universitas Negeri Malang.
- Muhadi, Sugiono dan Wawan Mas'udi. 2008. *Peta Ideologi Partai Politik Peserta Pemilu 2009*. Laporan Penelitian Hibah Riset Fakultas, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM.
- Notulen FGD Mengulas Komponen dan Biaya Belanja Kampanye Pemilu, Senin, 2 April 2012.
- Pildes, Richard H. 2004. The Constitutionalization of Democratic Politics, *Harvard Law Review*, Vol. 118:1.
- Prasetya, Imam Yudhi. 2011. Pergeseran Ideologi dalam Partai Politik, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan Vol. 1, No. 1*, 2011. Tanpa Tempat: Universitas Maritim Raja Ali Haji.
- Rokhman, A. 2011. Prospek dan Tantangan Penerapan e-Voting di Indonesia. *Seminar Nasional Peran Negara dan Masyarakat dalam Pembangunan Demokrasi dan Masyarakat Madani di Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka.
- Santoso, Purwo. 2011. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Intervensi Politik Lokal yang Bermasalah*. Makalah disampaikan dalam SEMINAR NASIONAL: EVALUASI PEMILIHAN GUBERNUR SECARA LANGSUNG, yang diselenggarakan oleh Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau di Tanjung Pinang pada tanggal 27 Juni 2011.
- Supriyanto, Didik. 2012. Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review terhadap PP No. 5/2009 dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No. 2/2011, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi Vol. 3*. Jakarta: Perludem.

Umi Ulliyyina. 2012. *Perkembangan Koalisi Partai Politik di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Era Reformasi tahun 1998-2012*. Tesis, Universitas Indonesia.

C. Websites

Ace Project, *Block Vote*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01b/default>, diakses pada tanggal 16 Mei 2013.

Ace Project, *Op. Cit.*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01e/esd01e0>, diunduh pada tanggal 30 Mei 2013.

Ace Project, *Party Block Vote, Op. Cit.*, <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01/esd01c>, diakses pada tanggal 16 Mei 2013.

Audit Daftar Pemilih Pemilu 2009, sumber: http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=73, 1 Agustus 2008, diakses 18 Agustus 2013

Bijah Subijanto, *Penguatan Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat*, diunduh pada tanggal 17 Agustus 2013 di <http://www.bappenas.go.id/get-fileserver/node/8627/&sa=U&ei=FuUOUqzgIpDqrQex7IDoCw&ved=0CBgQFjAA&sig2=xjRZOP3BiqjLCDWj9v2S2Q&usg=AFQjCNEEjAetKxoV7ulKI-NS788ISDv2Pg>

Electoral Reform Society. *Two-Round System*. <http://www.electoral-reform.org.uk/?PageID=486>, diunduh pada tanggal 30 Mei 2013.

Fadli, Rusli Halim, 2013, *Mahalnya Demokrasi*, <http://m.reportase24.com/mahalnya-demokrasi/>, diunduh pada tanggal 16 Agustus 2013.

Junaidi, Veri dkk., 2013, *Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktik*, diunduh pada http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2012_07_30_12_55_12_Keuangan%20Parpol%20w%20cover.pdf, diakses pada tanggal 17 Agustus 2013.

KPU, *Hasil Pemilu*, www.kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf, diunduh pada tanggal 18 Agustus 2013.

_____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=40 diunduh pada tanggal 3 Agustus 2013

_____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013

- _____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013
- _____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42 diunduh tanggal 3 Agustus 2013
- _____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42 diunduh pada tanggal 4 Agustus 2013
- _____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013
- _____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013
- _____ http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=41 diunduh tanggal 3 Agustus 2013
- Pasaribu, Rowland B.F. 2013. *Konsep-Konsep Politik*, rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2013/02/bab-09-konsep-konsep-politik.pdf, diunduh pada tanggal 12 Mei 2013.
- Perry, 2013, *Belanja Kampanye Pemilu 2014 Capai Rp 44,1 Triliun*, <http://inafinance.com/2013/05/17/perry-belanja-kampanye-pemilu-2014-capai-rp-441-triliun/>, diunduh pada tanggal 17 Agustus 2013.
- Purwo Santoso, 2011, *Menolak Satagnasi Demokratisasi: Otonomi Daerah sebagai Aktualisasi*. http://www.academia.edu/967591/Desentralisasi_sebagai_aktualisasi_demokrasi, diunduh tanggal 27 April 2013.
- Republika, *PKS Nyatakan Terbuka Menerima Kader Non Muslim*, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/10/06/20/120715-pks-nyatakan-terbuka-menerima-kader-non-muslim>, diunduh pada tanggal 15 Agustus 2013.
- Supriyanto, Didik. *Pemilu Serentak yang Mana?* <http://www.indonesiaelectionportal.org/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana-Oleh-Didik-Supriyanto>, diakses pada tanggal 17 Agustus 2013.
- Surbakti, Ramlan, 2013, *RUU Pilkada dan Pemda*. http://www.perludem.or.id/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=16&Itemid=125, diunduh pada tanggal 9 Agustus 2013.

The Alternative Vote Explanation, You Tube, <http://www.youtube.com/watch?v=3Y3jE3B8HsE>, dilihat pada tanggal 28 Mei 2013.

Tinjauan Singkat Tentang sistem Pemilu yang diusulkan dalam Rancangan Amandemen Terhadap Undang-Undang nomor 33 Tahun 1999 Tentang Pemilu, <http://www.cetro.or.id/mpr/sistempemilu.pdf>, diakses tanggal 29 Mei 2013.

D. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

_____. Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia Tahun 1950.

_____. *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 1998*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

_____. Tap MPR No XII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila.

_____. Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri.

_____. Tap MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.

_____. Tap MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1993 tentang Pemilu.

_____. Tap MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

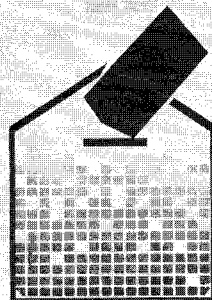
_____. Tap MPR RI No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

_____. Tap MPR RI No XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

- _____. Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1983 tentang Referendum.
- _____. Tap MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.
- _____. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum.
- _____. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR.
- _____. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- _____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980.
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pemilihan Umum.
- _____. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
- _____. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
- _____. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- _____. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- _____. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- _____. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- _____. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954 tentang Menyelenggarakan Undang-undang Pemilu.
- _____. Pemerintah Nomor 47 Tahun 1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan DPR/Konstituante.
- _____. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.
- _____. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

BIODATA PENULIS



Dr. Muhadam Labolo, lahir pada tanggal 5 Agustus 1972 di Pagimana, Kabupaten Banggai Provinsi Sulawesi Tengah. Menyelesaikan pendidikan SD, SMP hingga SMA di Pagimana. Program D4 Pemerintahan di selesaikan di STPDN pada tahun 1995. Tamat S1 pada Jurusan Politik Pemerintahan di Institut Ilmu Pemerintahan sejak tahun 2001, sedangkan S2 dan S3 diselesaikan di Universitas Padjadjaran Bandung dengan pilihan konsentrasi ilmu pemerintahan. Pernah berkarier sebagai Lurah di Kota Palopo ketika penempatan pertama pada tahun 1995-1999. Mengabdikan sebagai dosen tetap pada Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) sejak tahun 2004 hingga berubah menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) di Cilandak. Mengajar ilmu pemerintahan di program diploma, sarjana dan pascasarjana IPDN pusat dan regional. Pernah menjabat sebagai Pimpinan Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Kepala Bidang Kemahasiswaan pada Profesi Pamongpraja, Kepala Pusat Kajian Sumber Daya Aparatur, Kepala Pusat Kajian Kependudukan dan Asisten Direktur III IPDN Makassar. Sejauh ini sebagai pengajar tetap pada hampir seluruh DPRD dan Pemda di Indonesia dengan spesifikasi bidang ajar demokrasi lokal dan pengembangan kapasitas DPRD. Menerbitkan buku baik sebagai penulis, editor maupun penyunting seperti *IPDN Recovery*, *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal* (1) dan (2), *Mencegah Negara Gagal*, *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan*,

Kepemimpinan Bahari Sebagai Alternatif Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia, Memahami Ilmu Pemerintahan, Kekosongan Etikalitas Pemerintahan dan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia. Terlibat sebagai narasumber dalam berbagai seminar, *workshop*, *talkshow*, diskusi mingguan lewat *Scientifik Traffic* dan Plato's Institute, bimbingan teknis, staf ahli legislatif dan kediklatan di pusat maupun daerah. Mengikuti pendidikan dalam rangka *short coursus*, seminar dan studi banding di India, Belanda, Belgia, China, Hongkong, Malaysia, Singapura, Thailand dan Filipina.

Teguh Ilham, S.Stp, lahir di Kota Bukittinggi, Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 30 September 1989. Ia menyelesaikan pendidikan Diploma IV dengan gelar Sarjana Sains Terapan Pemerintahan (SSTP) pada Fakultas Politik Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri pada tahun 2012. Penulis yang semasa kuliah aktif pada Unit Kegiatan Praja Majalah Abdi Praja dan Pecinta Alam Wapa Manggala ini menyukai kegiatan membaca dan menulis. Beberapa tulisannya yang pernah diterbitkan pada majalah kampus antara lain berjudul "*Ketika Kinerja Anggota Dewan Dipertanyakan*" pada *Majalah Abdi Praja* (2009) dan "*DPD = Dewan Pertimbangan DPR?*" pada majalah yang sama tahun 2011. Selain itu, dia juga pernah menulis tulisan untuk jurnal dengan judul "*Urgensi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Wewenang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Dari Walikota Bukittinggi Kepada Camat*" yang diterbitkan oleh Jurnal Transformasi Pemerintahan Volume 2 Tahun 2012.

Saat ini penulis mengabdikan pada almamaternya sebagai Staf Fungsional Umum pada Fakultas Manajemen Pemerintahan, IPDN. Penulis yang bercita-cita untuk mengabdikan pada almamaternya sebagai dosen ini kerap kali menjadi asisten dosen. Ia banyak belajar dari senior sekaligus dosennya di IPDN, Dr. Muhadam Labolo. "*Belajar dan Terus Belajar*" merupakan motto sederhananya. Pada tahun 2013 ia mendapatkan Program Beasiswa SPIRIT (*Scholarship Program for Strengthening the Reforming Institution*) dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk kuliah di luar negeri. Saat ini ia sedang menyelesaikan studi S2- Jurusan Politik di Polandia.