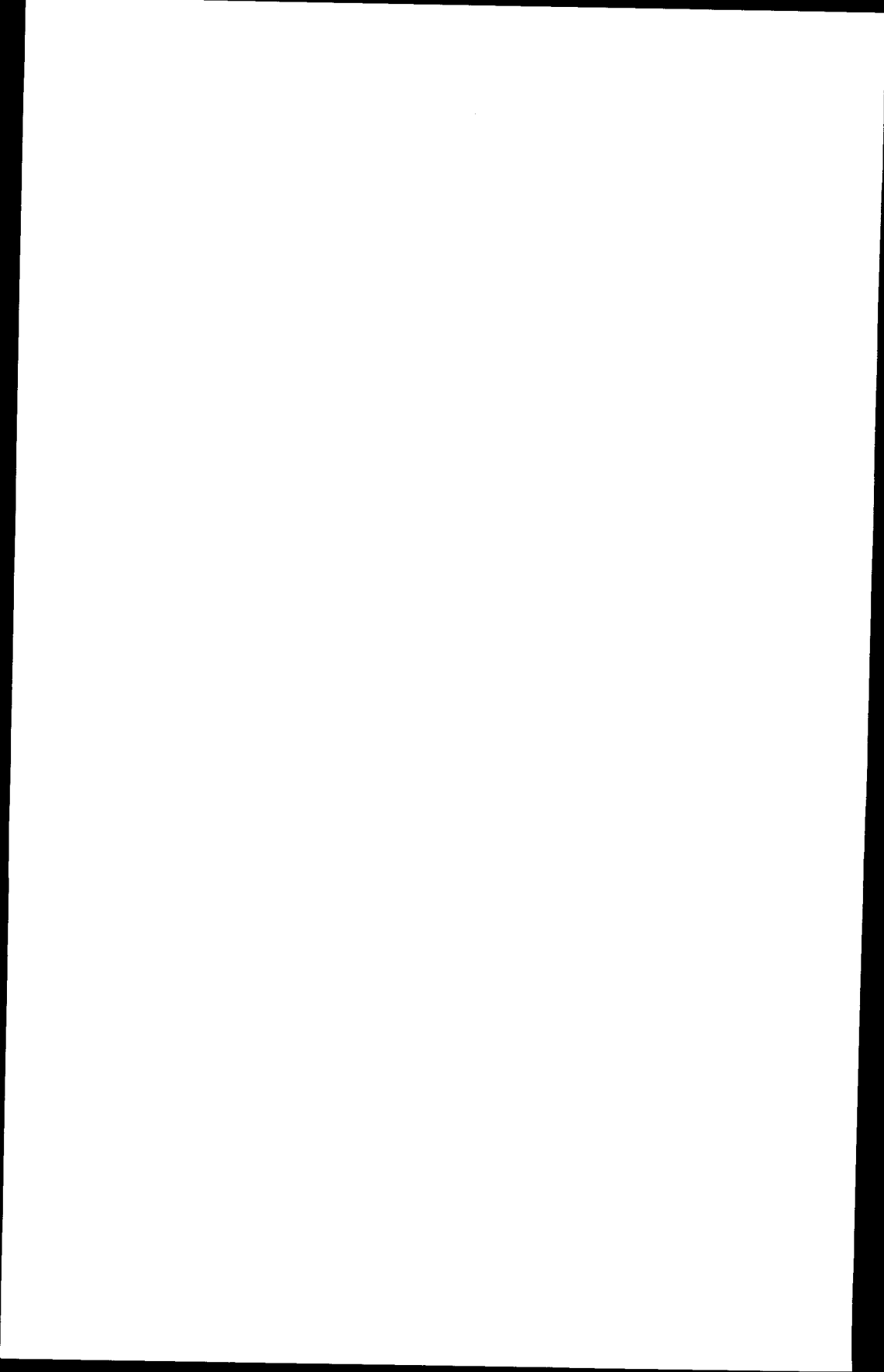


PARTAI POLITIK
DAN SISTEM
PEMILIHAN UMUM
DI INDONESIA

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 2. Pemilihan umum – Indonesia
I. Judul

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

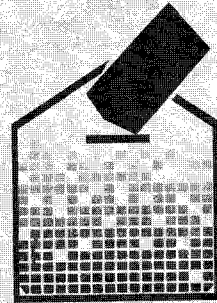
Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

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.

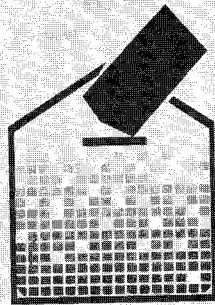
Melalui buku ini penulis berusaha untuk menyajikan kepada pembaca tentang teori-teori dari para ahli yang berkaitan dengan partai politik dan sistem pemilihan umum serta dinamika implementasinya berdasarkan praktik-praktik yang pernah terjadi di Indonesia. Melalui teori dan konsep

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 agregrasi, 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