

Partai Politik, Demokrasi, dan Pemilihan Umum

Oleh: Winarno Yudho

Pada saat sekarang negara-negara demokrasi modern (*modern democratic states*) sudah tidak mungkin lagi menerapkan sistem demokrasi langsung seperti yang pernah terjadi beberapa abad yang lalu. Sistem demokrasi langsung pernah dipraktikkan oleh negara-negara kota (*city states*) di Yunani kuno (*ancient Greek*). Dewasa ini negara memilih untuk membentuk lembaga perwakilan yang berfungsi menampung berbagai keinginan dan aspirasi warganya. Anggota perwakilan yang duduk dalam lembaga tersebut berasal dari kekuatan politik yang ada dalam masyarakat. Kekuatan politik yang ada dalam masyarakat diwujudkan dalam partai-partai politik. Negara demokrasi memberi ruang dan tempat kepada partai-partai politik berkompetisi dalam pemilihan umum untuk merebut kekuasaan dan menjalankan pemerintahan negara berdasarkan program-program pilihannya. Di samping itu partai politik dianggap sebagai representasi kelompok warga yang memperjuangkan aspirasi mereka melalui lembaga perwakilan berdasarkan ideologi atau keyakinan yang mereka anut.

Sistem pemerintahan negara demokrasi dikenal sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat (*from the people, by the people, for the people*), atau berdasarkan kehendak rakyat (*the will of the people*). Dengan demikian demokrasi adalah: ... *a form of government in which the supreme power is vested in the people and exercised by them directly or indirectly through a system of representation...* Sistem demokrasi perwakilan merupakan satu-satunya pilihan untuk menjalankan asas atau prinsip demokrasi/kedaulatan rakyat pada saat ini. Konsep demokrasi perwakilan lahir dari pemikiran dan lembaga-lembaga yang berkembang di Eropa pada Abad Pertengahan dan pada masa Pencerahan (Enlightenment) serta pada masa revolusi Amerika dan Perancis. Di dalam demokrasi, tidak dapat dilepaskan dengan konsep-konsep ***universal suffrage, competition for office, freedom of speech and the press, and the rule of law.***

Dalam suatu negara yang rakyatnya terdiri dari kelompok-kelompok yang beragam, negara (juga warganya) dituntut oleh asas saling menghormati taat dan pada aturan konstitusi

serta hukum yang berlaku. Inti demokrasi dalam masyarakat seperti ini adalah **toleransi, kebebasan dan kepatuhan terhadap hukum**. Oleh karena itu pasangan yang tidak bisa dilepaskan dalam negara demokrasi adalah hukum. Hukum diperlukan sebagai pedoman tertib masyarakat (sosial) yang di dalamnya berisi aturan-aturan yang memuat kebolehan dan larangan.

Partai politik mempunyai peranan penting dalam negara demokrasi, utamanya melakukan pendidikan politik yang intinya memberikan pemahaman tentang hak dan kewajiban warga negara. Meskipun partai politik di Indonesia sudah dikenal sejak jaman Belanda, tidak berarti pada jaman itu pemerintah (Hindia Belanda) menerapkan sistem pemerintahan dan kehidupan yang demokratis. Pada jaman penjajahan tersebut sudah lahir berbagai organisasi politik yang berasaskan keagamaan maupun kebangsaan. Bangsa Indonesia yang hidup dalam penjajahan, menyebabkan orientasi organisasi/partai politik pada masa itu untuk melepaskan diri dari penjajahan. Kesadaran sebagai bangsa yang memiliki cita-cita kemerdekaan ditanamkan secara terus menerus sebagai bagian pendidikan politik. Demikian pula kesadaran akan kesamaan nasib dan sepenanggungan telah mendorong dan menjadi semangat pembentukan organisasi-organisasi/partai-partai politik yang ada. Kemerdekaan dianggap sebagai jembatan emas yang harus dilalui (direbut) untuk mewujudkan cita-cita bangsa. Kemerdekaan adalah hak segala bangsa untuk membentuk suatu negara yang melindungi wilayah negara serta mencerdaskan kehidupan seluruh warganya. Tugas mengisi kemerdekaan merupakan tanggung jawab negara dan warganya .

Partai politik merupakan organisasi politik yang penting dalam negara demokrasi yang berfungsi sebagai penghubung antara rakyat penguasa. Fungsi penghubung dimaksudkan juga sebagai pihak yang dapat mengartikulasikan keinginan warganya dan menyampaikan kebijakan negara kepada masyarakat. Partai politik dapat juga diartikan sebagai kelompok orang yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Salah satu tujuan dari partai politik adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dengan merebut kedudukan politik, yang dalam keadaan normal dilakukan secara konstitusional, untuk membuat serta melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan kepentingan dan ideologi mereka.

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, yakni tanggal 18 Agustus 1945, Indonesia berhasil memiliki Undang-Undang Dasar pertama dan berlaku di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia yang dikenal dengan UUD 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (belum mengalami perubahan) dinyatakan bahwa: “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan diwujudkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Melalui Perubahan Ketiga, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 diubah sehingga bunyinya menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, MPR tidak lagi diberi mandat oleh Konstitusi sebagai pemegang kedaulatan dan sejak itu pula tidak lagi dikenal sistem mandataris dalam ketatanegaraan Indonesia.

Partai politik memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebut partai politik di dalam 3 (tiga) pasal. **Pertama**, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh **partai politik atau gabungan partai politik** peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Pasal ini penting sebagai dasar untuk menentukan proses pemilihan presiden di Indonesia. Pasal ini menutup kemungkinan adanya calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak diajukan oleh partai. Berbeda dengan pemilihan gubernur, bupati atau walikota yang memungkinkan calon yang berasal dari luar partai.

Pemilihan umum menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah. Selanjutnya wakil-wakil rakyat yang terpilih dan duduk sebagai anggota dewan tetap dianggap sebagai wakil partai dari mana mereka berasal.

Kedua, pada Pasal 22E ayat (3) menyatakan bahwa: Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah **partai politik**. Pasal inilah yang menjadi dasar argumen bahwa mereka yang terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap merupakan wakil partai.

Ketiga, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk

menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negarayang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus **pembubaran partai politik**, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Undang undang yang mengatur Partai Politik yang berlaku saat ini adalah Undang undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang undang Nomor 2 Tahun 201. Undang undang tersebut dibentuk berdasarkan ketentuan Pasa 21, Pasal 22E ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28J UUD 1945. Pengertian Partai Politik menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 undang undang yang dimaksud 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 UUD 1945.

Undang-undang mengatur Partai Politik tentang Asas Partai Politik. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 9 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Asas Partai Politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Partai Politik dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita Partai Politik yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Asas dan ciri Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) merupakan penjabaran dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian Pasal 10 UU No. 2 Th. 2008 menentukan tujuan dari partai politik dengan menyatakan bahwa, Partai Politik mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus sebagai berikut:

- (1) Tujuan umum Partai Politik adalah:
 - a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

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

(2) Tujuan khusus Partai Politik adalah:

- a. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b. memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(3) Tujuan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan secara konstitusional.

Selanjutnya Fungsi Partai Politik dinyatakan dalam Pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana:

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan.

Hakekat dari demokrasi adalah suara atau keinginan rakyat yang menentukan, *the will of the people*, dan bukan keinginan dari seseorang. Rakyat sebagai warga yang berjumlah banyak tentu tidak mungkin memerintah secara langsung. Suatu pemerintahan tidak mungkin dilakukan oleh orang yang lebih banyak jumlahnya dari yang diperintah. Untuk itu maka

timbul kosep demokrasi perwakilan, yang memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam suatu dewan/lembaga perwakilan. Dewan perwakilan inilah yang berfungsi menyuarakan kehendak dari rakyat.

Sejalan dengan asas kedaulatan rakyat (demokrasi) yang merupakan dasar penyelenggaraan kekuasaan negara, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 28 , Pasal 28C, ayat (2) , dan Pasal 28J menjamin diakuinya hak warga negara untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Partai politik memegang peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan demokrasi di setiap negara. Pasal-pasal tersebut merupakan jaminan untuk melakukan kebebasan sebagai elemen dari negara demokrasi.

Hampir semua negara di dunia saat ini mengaku menjalankan pemerintahannya secara demokratis. Klaim negara demokrasi ditunjukkan dengan lembaga-lembaga demokrasi seperti partai politik yang ada dan telah dilaksanakan mekanisme demokrasi pemilihan umum. Diakuinya partai politik di suatu negara tidak secara otomatis dapat dijadikan dasar penilain bahwa suatu negara telah menjalankan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan sisitem pemerintahan negara. Penilaian yang hanya melihat pada ketentuan atau aturan hukum semata terhadap eksistensi partai politik tidaklah tepat. Mungkin saja negara yang mengakui eksistensi adanya partai politik tersebut hanya menganut sistem demokrasi yang bersifat formal semata.

Suatu negara yang mendasarkan pada sistem demokrasi memang tidak cukup hanya secara formal mengakui eksistensi lembaga-lembaga demokrasi dalam sistem ketatanegaraanya, tetapi praktik ketatanegaraan harus pula membuktikan sistem tersebut benar-benar dijalankan. Dengan demikian, persyaratan negara demokrasi tidak hanya bersifat formal, namun juga secara nyata juga mempratikannya. Pemilihan umum merupakan sebuah mekanisme demokrasi, sebagai proses untuk mewujudkan sistem pemerintahan berdasar prinsip dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat Di Indonesia praktik demokrasi telah dibuktikan dengan penyelenggaraan pemilu pertama di tahun 1955 yang menghasikan empat besar partai dalam memperoleh suara. Berturut-turut partai Partai Nasional Indonesia memperoleh 22,3 %, Masyumi 20,90%, Nadlatul Ulama 18,4% dan Partai Komunis Indonesia 15,4%.

Demokrasi konstitusional berakhir ketika Presiden mengeluarkan Dekrit pada tgl. 5 Juli tahun 1959. Sejak saat itu demokrasi yang berlaku di Indonesia adalah Demokrasi Terpimpin. Pada masa Demokrasi Terpimpin dilakukan penyederhanaan partai politik dan pembubaran dua partai politik. Pada masa demokrasi terpimpin terdapat tiga pusat kekuatan (poros) politik yang saling bersaing, yakni Presiden, Tentara/Angkatan Darat dan Partai Komunis. Era Demokrasi Terpimpin berakhir dengan Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara dari Presiden Sukarno berdasarkan TAP MPRS Nomor: XXXIII/MPRS/1967. Berakhirnya Orde Lama (Sukarno) dan diganti dengan Orde Baru (Soeharto), Demokrasi Terpimpin diganti dengan Demokrasi Pancasila meskipun undang-undang dasar yang berlaku sebagai hukum dasar yang tertulis tetap Undang Undang Dasar 1945. Pemerintah Orde Baru menilai bahwa Orde Lama telah melakukan penyimpangan dan penyelewengan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu Orde Baru bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Pembubaran PKI berdasarkan TAP MPRS Nomer: XXV/MPRS/1966 dan diikuti dengan berakhirnya kekuasaan Sukarno pada tahun 1967, merupakan kemenangan pihak Tentara/Angkatan Darat dalam persaingan politik sebelumnya.

Pemerintah Orde Baru berhasil melaksanakan Pemilihan Umum (merupakan pemilu kedua di Indonesia) di tahun 1971 yang diikuti oleh 10 (sepuluh) kontestan atau peserta pemilihan umum. Setelah pemilu 1971, Orde Baru melakukan penyederhanaan partai politik dengan cara penggabungan (fusi) partai-partai. Orde Baru kemudian menyelenggarakan pemilu secara berturut-turut tahun 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997 yang diikuti oleh tiga peserta pemilu. Pemerintahan Orde Baru adalah pemerinthan yang paling banyak menggelar pemilu dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia karena Orde Baru berkuasa cukup lama. Orde Baru menjalankan pemerintahan negara secara otoriter dengan menutup kebebasan dan membatasi bentuk partisipasi dari warganya. Sistem pemerintahan orde baru lebih dikenal sebagai pemerintahan yang bercirikan *authoritarian, military, bureaucratic polity*. Partai politik sebagai elemen dalam sistem politik masih diberi ruang untuk berpartisipasi tetapi terbatas dalam bentuk penerapan suatu kebijakan dan tidak pada tataran proses pembuatan/penentuan suatu kebijakan. Karakteristik atau sifat dari negara demokrasi yang membuka partisipasi politik dalam pembuatan kebijakan dari warga/rakyat semakin semakin tersingkir.

Di masa pemeritahan Orde Baru institusi-institusi dan organisasi-organisasi politik, (seperti pemilu, partai politik dan lembaga perwakilan) diakui eksistensinya namun hanya bersifat formal. Pengendalian terhadap instirusi-institusi dan organisasi-organisasi politik dilakukan dengan ketat oleh pemerintah melalui kebijakan yang bersifat totaliter. Kehidupan politik seperti ini berlangsung dalam kurung waktu yang cukup lama. Gerakan perlawanan terhadap kondisi politik yang ada baru berhasil ketika Indonesia dilanda krisis. Krisis politik yang terjadi di tahun 1997 mengakibatkan Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden dan digantikan oleh B.J. Habibie. Akibat dari lengsernya Soeharto sebagai Presiben, berakhir pula kekuasaan pemerintah Orde Baru.

Jalan menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dibuka oleh Presiden Habibie dengan pembuatan sejumlah undang-undang baru, yakni UU No.2/1999 tentang Partai Politik, UU No.3/1999 tetang Pemilihan Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II, dan UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pemilian umum dilaksanakan tahun 1999 dengan peserta 48 partai politik. Perolehan suara partai-partai peserta pemilu adalah, PDIP memperoleh suara terbanyak, disusul oleh Golkar, PKB, PPP dan PAN. Sedangkan dari segi perolehan kursi di DPR PKB berada pada urutan keempat. Era reformasi semakin gergulir ketika Undang-Undang Dasar 1945 berhasil diubah melalui perubahan secara bertahap sejak 1999 sampai 2002. Sejak pelaksanaan pemilu tahun 1999, pemilu-pemilu berikutnya yakni 2004 dan 2009 dilakukan secara demokratis.