



**Redesain Pengaturan Partai Politik dalam Rangka
Membentuk Sistem Kepartaian yang Efektif**

Sri Handayani Retna Wardani¹

yani@janabadra.ac.id

ABSTRACT

Political party is one of important element in the administration of democratic state. Political party likened to the pillar uphold the principle of democracy. On the basis of its important status & position of political party in laws & regulation such as Constitution number 2 year 2011 explaining Political Parties, its emphasized the existence of political parties as a representation of the mandate of the constitution. The loosening of the rules of the formation mechanism & state budget-supported financial systems of sociopolitical-powered organization (such as political parties) regulations has made ineffective multiparty climate. In the state administration, multiparty configuration is not in accordance to the state and government administration like presidential system. Redesign of political party regulations is needed in order to achieve the effective multiparty configuration system. Although still using multiparty system, it is more limited and lean to run effectively.

Keywords : *political parties, multiparty, redesign, effective, party system*

¹ Fakultas Hukum Universitas Janabadra

A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) mengatur: kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal demikian berarti kita menganut kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi. Oleh karena itu, negara Indonesia wajib senantiasa memberi pengakuan, jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) segenap rakyat karena salah satu esensi demokrasi adalah HAM itu sendiri. Salah satu unsur HAM yang penting adalah kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat. UUD NRI Tahun 1945) baik sebelum amandemen maupun pasca amandemen secara konsisten mengkonstitusionalkan kebebasan tersebut. Jika dicermati, salah satu materi pengaturan yang sama sekali tidak diubah pada waktu amandemen UUD 1945 adalah terkait kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945: kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan oleh undang-undang.

Pengakuan terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul itu pulalah yang kemudian menjadi landasan terbentuknya partai politik (parpol) sebagai wadah demokrasi guna memperjuangkan tercapainya tujuan dan cita-cita bersama bangsa Indonesia yang adil, damai dan makmur. Dengan demikian, keberadaan parpol tidak lain sebagai pengejawantahan kebebasan berserikat dan berkumpul dari segenap rakyat Indonesia. Untuk memperkuat parpol tersebut, dibentuklah UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU Partai Politik). Keberadaan UU Partai Politik kemudian menjadi sumber rujukan yuridis baik secara normatif maupun praksis bagi parpol dalam menjalankan segala macam hal menyangkut parpol seperti tugas, fungsi dan wewenangnya.

Jika diperhatikan secara seksama, materi muatan dari pengaturan tentang parpol tersebut telah meneguhkan kedudukan parpol sebagai peyangga demokrasi yang artinya parpol itulah yang menjadi nadi dari tubuh demokrasi Indonesia. Hal demikian memang wajar karena tidak boleh dinafikan bahwa

parpollah yang menjadi unsur penting dalam menghidupkan dan menjalankan dinamika demokrasi. Harus diakui bahwa dewasa ini tidak ada negara demokrasi tanpa disangga oleh parpol begitu pula tidak ada parpol tanpa adanya sistem demokrasi. Secara tinjauan kekuasaan, adalah suatu hal yang mutlak bahwa di dalam negara demokrasi untuk memperoleh, memperebutkan hingga mempertahankan kekuasaan dilakukan melalui parpol. Hal demikian senada dengan pemikiran Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa parpol merupakan suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama, tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan berebut kekuasaan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan program-program mereka (Budiardjo, 2008).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut dalam artikel ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan partai politik yang mendukung sistem politik ketatanegaraan sebagaimana

diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 serta apa persoalan-persoalan kehidupan politik partai politik dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan politik hukum.

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan partai politik baik UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pengaturan partai politik.
- b. Pendekatan politik hukum (*legal policy approach*) adalah pendekatan yang dilakukan untuk mencari bangunan pemikiran baru terhadap hukum sehingga hukum selalu mengikuti kebutuhan dan perkembangan. Bernard L. Tanya menjelaskan bahwa secara garis besar, politik hukum mencakup tiga

ruang lingkup yaitu: tujuan yang hendak dicapai melalui hukum, cara/metode yang tepat untuk mencapai tujuan tersebut dan konfigurasi hukum yang efektif mewujudkan tujuan tersebut (Tanya, 2011). Cita hukum yang terbingkai dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dicapai melalui pembaruan-pembaruan hukum khususnya terkait pengaturan partai politik dalam rangka membentuk sistem kepartaian yang efektif dapat bermanfaat di masa mendatang. Politik hukum pada dasarnya merupakan kesadaran dan visi hukum melalui pembuat hukum terhadap hukum yang berlaku pada saat ini atau *ius contitutum* guna menciptakan hukum yang lebih baik di masa depan atau *ius contituendum* (Tanya, 2011).

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif. Penelitian hukum normatif berfokus pada norma hukum positif seperti peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga pada prinsipnya bersumber pada bahan-bahan hukum sekunder. Peter M. Marzuki

menjelaskan, penelitian berupa bahan hukum sekunder adalah berupa bahan-bahan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum ataupun komentar-komentar tentang keputusan hukum (Marzuki, 2009). Sumber data yang digunakan adalah menggunakan data sekunder sebagai data utama dan data primer sebagai data pendukung.

D. Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian studi pustaka keempat hal yang telah dikemukakan di atas terkait pengaturan parpol menurut UU Partai Politik dan UU Pemilu adalah indikator-indikator penting dalam wacana sistem kepartaian di Indonesia. Hal demikian dikarenakan konfigurasi sistem kepartaian yang ada sangat ditentukan oleh mekanisme pembentukan parpol, tujuan dan fungsi parpol, sistem keuangan parpol dan adanya sistem ambang batas. Tujuan dan fungsi parpol memang tidak berpengaruh langsung terhadap konfigurasi sistem kepartaian tetapi mekanisme pembentukan parpol, sistem keuangan parpol dan adanya sistem ambang batas

sangat besar dampaknya terhadap sistem kepartaian di Indonesia. Sebagai hipotesa awal, peneliti meyakini sumber masalah dalam pengaturan parpol yang berdampak langsung terhadap sistem kepartaian adalah mekanisme pembentukan parpol, sistem keuangan parpol dan diterapkannya sistem ambang batas yang tidak berguna.

Konfigurasi sistem kepartaian yang tidak efektif seperti yang terjadi sekarang ini tidak boleh hanya dicermati dari aspek politik dan kekuasaan saja karena tidak boleh dinafikan bahwa pengaturan tentang parpol juga menjadi sumber masalah sistem kepartaian yang tidak efektif. Di lain sisi, sebagai negara hukum maka setiap persoalan memang sudah sepatutnya ditelisik secara hukum begitu pula dalam masalah sistem kepartaian di Indonesia yang tidak efektif tersebut. Terkait sistem kepartaian, harus diakui bahwa pengaturan tentang parpol berperan sangat penting dalam membentuk corak kepartaian yang dihasilkan.

Sebelum membahas dan mengkaji jenis-jenis sistem kepartaian, sepatutnya perlu dipahami bahwa sistem kepartaian bukanlah suatu sistem berpartai yang

dibangun oleh peraturan hukum melainkan sebagai akibat dari pengaturan yang berkaitan dengan parpol. Jadi, konfigurasi sistem kepartaian di Indonesia tidak diatur secara eksplisit dan langsung oleh peraturan perundang-undangan baik UUD NRI Tahun 1945 sebagai pucuk dari segala peraturan perundang-undangan maupun peraturan perundang-undangan pelaksana lainnya seperti UU, PP dan seterusnya. Meskipun sistem kepartaian konfigurasinya terbentuk secara praktis dalam kehidupan politik tetapi dampak terhadap stabilitas penyelenggaraan negara dan pemerintahannya sangat nyata.

Di bawah ini, dikemukakan jenis-jenis sistem kepartaian yang ada dan kerap diterapkan dalam negara-negara demokrasi:

1. Sistem Satu Partai atau Partai Tunggal

Sistem kepartaian seperti ini banyak ahli mengatakan sebagai sistem tanpa partai karena hanya ada satu partai untuk menyalurkan aspirasi. Akibatnya, aspirasi rakyat tidak dapat berkembang dengan baik. Pada sistem partai tunggal segalanya ditentukan oleh satu partai dan

tentu pula partai yang satu itu pulalah yang mengendalikan pemerintahan. Tidak heran potensi untuk menjalankan praktik otoriter semakin tinggi (Rudy, 2003). Contoh yang paling konkrit dalam sejarah peradaban negara modern terkait partai tunggal adalah Partai Nazi di Jerman dan Partai Komunis di Uni Soviet dan China.

2. Sistem Dwipartai atau Dua Partai

Di dalam sistem ini terdapat dua partai besar yang menjadi wadah saluran aspirasi seluruh rakyat. Hal ini dapat dilihat pada sistem kepartaian AS yang hanya memiliki dua partai besar nasional yaitu Partai Republik dan Partai Demokrat. Namun, istilah dwi partai ini tidak saja bermakna hanya ada dua partai dalam negara karena terkadang terdapat banyak partai tetapi hanya dua partai yang memperoleh suara besar dalam pemilu seperti Partai Liberal dan Partai Buruh di Australia (meskipun dalam kenyataannya terdapat partai lain di Australia) (Rudy, 2003). Keuntungan dari dwi partai ini adalah adanya kejelasan status partai dalam pemerintahan yaitu partai berkuasa karena telah memenangkan pemilu dan partai oposisi karena kalah dalam pemilu

sehingga mudah dalam pelaksanaan kebijakan publik (Budiardjo, 2008).

3. Sistem Multipartai

Sistem ini kerap disebut sistem banyak partai karena jumlah partai yang ada lebih dari dua partai. Sistem multipartai jika dihubungkan dengan sistem parlementer maka rasa-rasanya cocok karena sistem tersebut mempunyai kecenderungan menitikberatkan kekuasaannya pada legislatif sehingga peran eksekutif cenderung lemah. Jika dicermati, sistem multipartai sangat berguna bagi negara-negara yang menganut demokrasi dan demokrasinya belum matang seperti Indonesia. Pada tatanan pemerintahan, sistem multipartai kerap menciptakan yang namanya koalisi karena tidak selalu partai pemenang pemilu mendapatkan suara yang mayoritas. Selain itu, multipartai sangat ideal jika diterapkan dalam sistem pemilu proporsional bukan sistem distrik seperti pada dwi partai. Di Indonesia, sistem multipartai menjadi sistem kepartaian yang paling diidealkan sejak masa awal kemerdekaan hingga sekarang ini.

Ketiga sistem kepartaian yang ada, sistem partai tunggal tentu menjadi sistem kepartaian yang harus dihindari

dewasa ini. Hal ini tidak lain berdasar pada pemahaman demokrasi yang harus membuka ruang bagi kebebasan setiap rakyat untuk berkumpul dan berserikat. Bagi negara Indonesia prinsip demokrasi yang seperti ini sudah dikonstitusionalkan dalam muatan pengaturan peraturan dasar sebagaimana dalam Pasal 28 UUD 1945 baik sebelum perubahan maupun setelahnya. Sistem dwi partai sangat baik jika melihat pada praktiknya di negara-negara maju seperti AS, Inggris dan lainnya. Sistem ini memudahkan untuk mengakomodasi segala kepentingan rakyat dalam membuat suatu kebijakan publik.

Sistem multipartai memang baik, hanya saja dalam urusan akomodasi kepentingan seluruh rakyat, khususnya dalam membuat suatu kebijakan publik sering menemui kebuntuan. Hal ini terjadi karena begitu banyaknya partai dengan segala kepentingan berbeda sehingga ketika membuat suatu produk kebijakan publik maka semakin sulit. Akibatnya, praktik-praktik lobi politik lebih dominan daripada untuk kepentingan rakyat banyak. Lihat saja dalam praktik sistem kepartaian di Indonesia sejak masa awal kemerdekaan terutama setelah

reformasi seperti sekarang ini; begitu banyaknya partai politik yang muncul setiap tahun apalagi menjelang pemilu. Jadi, sistem kepartaian yang ada sekarang ini yaitu sistem multipartai memang harus diakui tidak efektif sehingga tidak heran kalau wacana yang terus bergema dalam perpolitikan kita adalah terkait parpol yang belum mampu hadir sebagai penyalur aspirasi rakyat.

Dikemukakan pada bagian awal bahwa akibat dari adanya sistem multipartai seperti sekarang ini berakibat buruk pada status sistem presidensial yang dianut UUD NRI Tahun 1945, pengeluaran anggaran negara dan daerah dan semakin tingginya kegiatan tawar menawar politik antarpantai demi tujuan materi dan kekuasaan. Beberapa “korban” dari sistem multipartai ini menunjukkan bahwa sistem kepartaian kita sekarang ini tidak efektif. Selain itu, baik itu menjadikan sistem presidensialisme kita tidak jelas dan terkait pengeluaran anggaran negara yang tidak sedikit maupun semakin tingginya politik tawar menawar antarpantai sekaligus sebagai parameter terhadap efektivitas sistem kepartaian di Indonesia. Maka dari itu, semakin buruk akibat dari sistem

kepartaian terhadap sistem presidensialisme, terhadap pengeluaran anggaran negara dan daerah dan terhadap semakin tingginya tawar menawar politik maka tentu sistem kepartaian tersebut jelas tidak efektif.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi, lembaga, kegiatan ataupun program. Hal ini sesuai dengan pendapat Emerson dalam Soewarno Handyaningrat yang menjelaskan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai (S, 1994). Jadi, efektivitas dari sistem kepartaian sudah tentu berbicara mengenai pencapaian yang baik dari konfigurasi sistem kepartaian yang ada. Dalam konteks kepartaian erat kaitannya dengan sistem penunjang lainnya dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan seperti yang telah disebutkan sebagai parameter di atas yaitu sistem presidensial, terkait pengeluaran APBN/APBD dan soal tawar menawar antarpartai. Ini artinya, sistem kepartaian akan efektif apabila dapat

mendukung sistem lainnya sebagaimana telah disebutkan.

Sistem kepartaian yang efektif merupakan sistem kepartaian yang tidak bertentangan dengan sistem-sistem penyelenggaraan negara lainnya terutama sistem presidensialisme yang dianut UUD NRI Tahun 1945 dan sistem anggaran keuangan negara daerah. Oleh karena itu, perlu melakukan redesain pengaturan terkait parpol khususnya dalam hal pembentukan parpol, keuangan parpol dan sistem ambang batas yang sangat mempengaruhi sistem kepartaian yang ada di Indonesia.

Redesain pengaturan parpol dilakukan tentu dalam rangka mengupayakan sistem kepartaian yang efektif yaitu dengan cara mendorong parpol untuk mampu menginstutisionalisasikan diri dengan baik sehingga mendapat kepercayaan dari rakyat banyak. Dengan begitu, masyarakat akan lebih memilih bergabung dengan parpol yang sudah ada daripada membentuk parpol baru yang hanya berorientasi semu dan pragmatis. Selain kepercayaan, parpol yang mampu menginstutisionalisasikan dirinya akan meminimalisir pembentukan

parpol-parpol baru sehingga menicayakan sistem multipartai yang efektif.

Sudah waktunya semenjak reformasi sampai saat ini membangun demokrasi yang kontributif. Hak demokrasi mendirikan partai politik wajib dibuka lebar namun pengendalian demokrasi menjadi pilihan demi telaksananya kelancaran implementasi check in balances dan politik ketatanegaraan. Menurut Guillerno O'Donnel dan Schmitter, paling tidak ada lima kemungkinan yang terjadi dari suatu proses transisi demokrasi, pertama, terbentuknya restorasi atau sistem otoriter dalam bentuk baru. Kedua terjadi revolusi sosial yang disebabkan menajamnya konflik-konflik kepentingan di tengah masyarakat. Ketiga liberarisasi terhadap sistem otoriter, yang dilakukan oleh penguasa pasca transisi, dengan tujuan mendapat dukungan politis dan mengurangi tekanan-tekanan masyarakat. Keempat, merupakan kebalikan dari ketiga, yaitu penyempitan proses demokrasi dari sistem liberal kepada demokrasi limitative. Dan kelima, terbentuknya pemerintahan yang demokratis (Wahyudi, 2012).

E. Simpulan

Parpol merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara demokratis. Parpol diibaratkan sebagai penyangga demokrasi yaitu sebagai pilar utama yang menegakkan prinsip-prinsip demokrasi. Atas dasar status dan kedudukannya yang sangat penting pengaturan tentang parpol sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan seperti UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menegaskan keberadaan parpol sebagai representasi dari amanah konstitusi. Pengaturan organisasi kekuatan sosial politik seperti parpol yang tidak ketat dalam mekanisme pembentukannya dan sistem keuangan parpol yang sumber keuangannya pada APBN/APBD menciptakan iklim multipartai yang tidak efektif. Secara ketatanegaraan, konfigurasi sistem multipartai tidak sesuai dengan sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan seperti sistem presidensial yang semakin tidak jelas, sistem keuangan negara yang “bengkak”. Untuk itu pengaturan parpol perlu redesain agar membentuk konfigurasi sistem kepartaian yang efektif, meskipun masih menggunakan multipartai namun

terbatas atau ramping agar berjalan efektif.

Daftar Pustaka

Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*. Gramedia Pustaka Utama.

Marzuki, P. M. (2009). *Penelitian Hukum* (Cetakan Ke). Prenada Media Grup.

Rudy, M. (2003). *Pengantar Ilmu Politik: Wawasan Pemikiran dan Kegunaannya*. Refika Aditama.

S, S. H. (1994). *Pengantar Studi Ilmu*

Administrasi dan Manajemen. CV Haji Masagung.

Tanya, B. L. (2011). *Politik Hukum-Agenda Kepentingan Bersama*. Genta Publishing.

Wahyudi, A. (2012). *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Pustaka Pelajar.