

## DAMPAK SISTEM MULTIPARTAI DALAM KEHIDUPAN POLITIK INDONESIA

Oleh: Drs. Zafrullah Salim, M.H.<sup>1</sup>

### I. Agenda Reformasi

Reformasi sebagai bagian dari perjalanan historis bangsa Indonesia untuk mengembalikan cita-cita proklamasi seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak selalu berkaitan dengan penolakan akan kemapanan dan konservatisme, melainkan harus dipandang dan diperlakukan sebagai subsistem dalam proses dinamika mencapai tujuan.<sup>2</sup> Pada awal reformasi jilid kedua (1998)<sup>3</sup> yang ditandai dengan berakhirnya rezim pemerintahan orde baru, Bagir Manan melihat paling tidak ada empat agenda reformasi dalam rangka revitalisasi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu mendapat perhatian:

1. memulihkan, agar setiap orang dapat menggunakan secara wajar hak-hak demokratis, hak-hak yang terkandung dalam prinsip negara konstitusional dan negara berdasarkan atas hukum;
2. reformasi diarahkan pada usaha pemberdayaan suprastruktur dan infrastruktur politik agar benar-benar menjadi wahana perjuangan mewujudkan dan melaksanakan tatanan demokrasi (antara lain yang telah diselenggarakan adalah pemilihan umum yang bebas (1999) serta kebebasan mendirikan partai);
3. reformasi birokrasi atau administrasi negara (*administrative reform*), yaitu melepaskan birokrasi dari ikatan politik primordial dari kekuatan politik tertentu yang menimbulkan berbagai kecemburuan politik; dan
4. reformasi ekonomi, seperti peniadaan monopoli dan membangun sistem ekonomi kerakyatan.

<sup>1</sup> Direktur Publikasi, Kerjasama, dan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>2</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, (Yogyakarta, FH - UII Press, 2003), hlm. 132 - 133.

<sup>3</sup> Reformasi tahun 1998 bukan yang pertama, sebab pada waktu angkatan '66 mencetuskan tema tritura (tiga tuntutan rakyat) juga diilhami oleh semangat untuk menuntut "reformasi" menyeluruh (total) dalam segala segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kebebasan mendirikan partai politik adalah bagian esensial dari hak konstitusional yang telah dirumuskan oleh *founding fathers* dalam UUD 1945.<sup>4</sup> Peraturan perundang-undangan bidang politik tentu menggunakan prinsip “kemerdekaan berserikat dan berkumpul”, yang digariskan dalam konstitusi. Hal itu sejalan pula dengan pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) dalam instrumen hukum internasional, yang kemudian dimasukkan dalam amendemen UUD 1945 dengan penyisipan Bab XA “Hak Asasi Manusia”.<sup>5</sup>

## II. Tujuan Pembaharuan Partai Politik

Sejalan dengan dinamika politik terutama sejak reformasi, yang diawali dengan perubahan dan penambahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, upaya pengaturan partai politik terus dilakukan, yang berarti penataan kembali legislasi partai politik dengan membentuk undang-undang partai politik yang baru merupakan keharusan yang tidak mungkin dihindari.

Sejak awal tahun ini (4 Januari 2008) berlaku Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, menggantikan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002. Alasan penggantian undang-undang lama antara lain adalah belum optimalnya UU No. 31 Tahun 2002 mengakomodasi dinamika dan perkembangan masyarakat yang menuntut peran partai politik (parpol) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui UU No. 2 Tahun 2008 diharapkan pula pembaharuan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan parpol, yang menyangkut demokratisasi internal parpol, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan parpol, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan parpol dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara.

<sup>4</sup> Pasal 28 UUD 1945: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

<sup>5</sup> Butir-butir perubahan UUD 1945 demikian banyak, sehingga Ismail Sunny (guru besar em eritus FH UI) dalam suatu ceramahnya pernah mempersoalkan apakah masih tepat disebut sebagai UUD 1945? UUD 1945 lama hanya terdiri dari 71 butir, sedangkan UUD 1945 baru (setelah perubahan) terdiri dari 199 butir, yang berarti perubahan dan penambahan itu sebanyak 174 butir (88 %). (lihat Machmud Aziz, Kedudukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, (makalah, tidak diterbitkan, 2007).

Di antara substansi UU No. 2 Tahun 2008 yang menarik untuk dianalisis adalah ketentuan mengenai pembentukan parpol yang mengokohkan kembali sistem multipartai yang telah diatur sebelumnya.

### III. Pembentukan Partai Politik

Infrastruktur politik terpenting dalam negara demokrasi adalah partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat.<sup>6</sup> Meskipun dalam kajian tentang politik belum ada kesepakatan tentang definisi partai politik, namun hukum positif di Indonesia mengartikan partai politik sebagai “organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>7</sup>

Perubahan regulasi yang menempatkan partai politik sebagai “organisasi yang bersifat nasional” diharapkan dapat mengubah paradigma politik sekelompok kecil masyarakat yang gemar mendirikan partai politik.<sup>8</sup> Undang-undang berfungsi sebagai “*a tool of social engineering*”, dalam hal ini tujuan regulasi partai politik dimaksudkan untuk membatasi kebebasan warga negara mendirikan partai dengan menetapkan persyaratan yang lebih ketat. Persyaratan dimaksud antara lain melalui ketentuan mengenai “pembentukan partai politik”<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Oka Mahendra, Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta, tanpa penerbit, 2005), hlm. 232.

<sup>7</sup> UU No. 2 Tahun 2008, Pasal 1 angka 1. Definisi itu berbeda dengan UU No. 31 Tahun 2002, yaitu dengan mengubah frasa “kepentingan anggota” menjadi “kepentingan politik anggota”, “organisasi politik” menjadi “organisasi yang bersifat nasional”, dan menghapus frasa “melalui pemilihan umum”. Perubahan itu sangat signifikan yang mencerminkan arah reformasi di bidang regulasi partai politik.

<sup>8</sup> Dalam kajian politik, Miriam Budiardjo mengartikan partai politik sebagai “kelompok yang terorganisir dengan tujuan memperoleh jabatan-jabatan pemerintahan.” (Rafael Raga Maran, Pengantar Sosiologi Politik, (Jakarta, Rineka Cipta., 2007). Definisi yang agak lebih luas dikemukakan oleh Milton C. Cummings yang mendefinisikan “political parties” sebagai “organized groups of individuals or other other groups who attempt to exercise power in political system by winning control of the the government or influencing governmental policy.” (lihat Cummings dalam Encyclopedia Americana (1980), vol. 22, hlm. 336). Tampaknya pembentuk undang-undang tidak berani menegaskan partai politik sebagai sarana untuk mengantarkan para kadernya memegang kekuasaan pemerintahan, memegang kendali pemerintahan atau mempengaruhi kebijakan pemerintahan, walaupun dalam pikiran para pendiri dan pegiat partai politik pada umumnya demikian.

<sup>9</sup> Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2008 mengharuskan kepengurusan partai politik harus mempunyai paling sedikit 60 % dari jumlah provinsi, 50 % dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25 % dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota daerah yang bersangkutan.

serta organisasi dan kedudukan” partai politik.<sup>10</sup> Dengan demikian (calon) para deklarator politik harus benar-benar berusaha memperoleh dukungan publik secara nasional sebelum pembentukan partai diumumkan.

Di samping itu, pendaftaran partai politik ke Departemen Hukum dan HAM untuk memperoleh status sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) mengharuskan partai politik menempuh proses penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran semua keterangan dalam Anggaran Dasar yang tercantum akta notaris<sup>11</sup> dan persyaratan lain yang diperlukan untuk menetapkan status partai sebagai badan hukum.<sup>12</sup> Regulasi yang lebih ketat tersebut mungkin berdasarkan pengalaman sebelumnya tentang banyaknya kelompok masyarakat yang mengajukan pendaftaran partai politik. Pada tahun 2003 terdapat 112 partai politik yang mendaftar di Departemen Hukum dan HAM untuk diverifikasi, 84 di antaranya memenuhi syarat diverifikasi. Dan, dari 84 partai politik yang diverifikasi itu, hanya 50 yang memenuhi syarat untuk disahkan sebagai badan hukum.<sup>13</sup>

Jelaslah bahwa politik hukum nasional pengaturan partai politik memberikan kebebasan warga negara mendirikan partai, dengan kebijakan yang masih longgar dan liberal meskipun agak lebih ketat dibanding dengan UU No. 31 Tahun 2002 yang telah dicabut.

#### IV. Sistem Multipartai dan Instabilitas Negara

Politik hukum yang mempertahankan sistem multipartai<sup>14</sup> seperti tersirat dari pengaturan mengenai pembentukan partai politik tentu telah dipertimbangkan secara matang oleh pembentuk undang-undang. Dengan memperhatikan tipe partai politik yang dikenal, yaitu (i) sistem partai tunggal; (ii) sistem dwi

<sup>10</sup> Pasal 17 mengharuskan kepengurusan partai politik ada pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota. Selanjutnya Pasal 20 susunan dan komposisi kepengurusan partai politik pada semua tingkat harus pula memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% yang diatur dalam AD/ART partai politik masing-masing.

<sup>11</sup> UU No. 2 Tahun 2008 Pasal 2.

<sup>12</sup> UU No. 2 Tahun 2008 Pasal 11.

<sup>13</sup> Oka Mahendra. *Op.cit.*, hlm. 234.

<sup>14</sup> Secara sederhana system multipartai (system banyak partai, system partai banyak, multi-party system, multi partism, poly-partism) terwujud manakala mayoritas mutlak dalam lembaga perwakilan rakyat dibentuk atas dasar kerjasama dua kekuatan atau lebih, atau eksekutifnya tidak homogen. Mayoritas mutlak demikian tidak pernah terwujud tanpa melalui kerjasama, koalisi, atau aliansi. (lihat Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung, Algensiondo, 2006), hal. 67.

partai; dan (iii) sistem multipartai, tampaknya pilihan yang ketiga ini paling banyak diterapkan di berbagai negara yang menganut paham demokrasi (Eropa, Asia, Afrika, dan Latin Amerika). Sistem kepartaian jelas tidak hanya menentukan susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD melainkan juga sistem pemerintahan.

Konsekuensi sistem multipartai tidak hanya mempengaruhi mekanisme dan efisiensi pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah di DPR atau DPRD, melainkan juga birokrasi pemerintahan yang harus dipegang oleh banyak orang sebagai representasi dari partai politik yang menang dalam pemilihan umum. Wakil-wakil rakyat yang duduk di legislatif dan pemerintahan akan memperjuangkan aspirasi para pendukungnya yang sangat bervariasi.

Di antara dampak sistem multipartai yang penting untuk dicatat adalah keharusan pembentukan pemerintahan koalisi (*governing coalition*), yang dalam praktik di masa lalu banyak menimbulkan kesulitan bagi pemerintah untuk menetapkan kebijakan strategik karena mempertimbangkan banyak faktor. C. Cumming menulis: *"The existence of several parties can make it more difficult to form a stable governing coalition than is the case in two-party systems."* Selanjutnya, *"... such coalition are often fragile. At one extreme, governments fall repeatedly, and a country with a multiparty system may have three, or four, or more governments in one year."*<sup>15</sup>

Pada era demokrasi parlementer (1955 – 1959) apa yang dinyatakan Cumming terbukti benar. Betapa sering terjadi pergantian kabinet, sehingga instabilitas pemerintahan itu menyebabkan peluang untuk melaksanakan pembangunan menjadi terabaikan. Atas dasar pengalaman seperti itu pula, pada masa orde baru, Presiden Soeharto menempuh kebijakan sistem multipartai terbatas, dengan mendorong fusi partai-partai politik (hasil pemilihan umum 1969) sehingga hanya ada tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI) dan pada fraksi DPR/DPRD sederhana menjadi 4 fraksi saja (dengan mengangkat fraksi ABRI).

Lebih jauh pandangan dan analisis ahli ilmu politik, mengingatkan pula bahwa sistem multipartai yang dipakai sebagai sarana memodernisasikan

---

<sup>15</sup> Milton C. Cumming, Op.cit., hlm. 339.

masyarakat di negara sedang berkembang, relatif menumbuhkan instabilitas dari pada di negara yang menganut sistem dua partai. Pada hakekatnya sistem multipartai itu tidak banyak berbeda dengan tiadanya partai dalam masyarakat. Penelitian seperti dikemukakan oleh Samuel P. Huntington yang dikutip Rusadi Kantaprawira, memberikan gambaran tentang instabilitas akibat sistem-sistem politik yang dianut, seperti di bawah ini.<sup>16</sup>

#### Distribution of Coups and Coup Attempts in Modernizing Countries Since Independence

Type of Political System	Number of Countries	Country with Coups	
		Number	Per Cent
Communist	3	0	0
One-Party	18	2	11
One-Party Dominant	12	3	25
Two Party	11	5	45
Multiparty	22	15	68
No effective Parties	17	14	83

Hasil penelitian Huntington di atas mungkin tidak memasukkan kondisi partai politik dalam sample-nya, karena dalam masa demokrasi parlementer dahulu dan bahkan sampai sekarang belum pernah terjadi kudeta (perebutan kekuasaan) seperti banyak terjadi di negara lain yang menganut sistem multipartai.

#### V. Representasi Partai atau Rakyat? DHARMA - WASPADA

Dampak dari sistem multipartai adalah kepentingan apa dan siapa yang diperjuangkan di parlemen dan pemerintahan? UU No. 2 Tahun 2008 memasukkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara. Jelas yang pertama diperjuangkan adalah kepentingan politik anggota. Dari sosiologi politik hal itu berarti urusan masyarakat, bangsa dan negara nomor dua. Pertanyaan yang menggelitik, apakah yang berada di DPR/DPRD itu wakil partai politik atau wakil rakyat? Organ negara tersebut jelas bernama Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah, bukan “dewan perwakilan partai”, yang

<sup>16</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op.cit.*, hlm. 182.

berarti mereka seharusnya memperjuangkan kepentingan rakyat secara keseluruhan. MacIver, dengan mengutip pandangan Nicholas (penulis abad ke-15) mengatakan partai politik sebagai kendaraan politik paling utama dalam demokrasi moderen bermaksud untuk mengorganisasi pendapat masyarakat tentang negara dan memperjuangkannya melalui partai politik. Namun setelah mereka berada di parlemen, mereka sesungguhnya adalah wakil dari rakyat (*in uno compendio repraesentivo*).<sup>17</sup>

Penguatan sistem multipartai dengan UU No. 2 Tahun 2008 yang diharapkan dapat mewujudkan kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, aspirasi, keterbukaan, keadilan, tanggung jawab dan perlakuan yang tidak diskriminatif seperti yang diharapkan oleh pembentuk undang-undang, tampaknya masih akan diuji, sejauhmana cita-cita yang demikian luhur itu terwujud? Nada pesimis tentang kemampuan regulasi politik mengatur kehidupan politik dalam tatananan budaya hukum, pernah diungkapkan oleh Daniel S. Lev, pengamat senior politik hukum Indonesia yang menyatakan bahwa politik tidak berjalan sesuai dengan aturan, tetapi berlangsung sesuai dengan aturan pengaruh, uang, keluarga, status sosial, dan kekuasaan militer.

---

<sup>17</sup> R.M. MacIver, *The Web of Government*, (New York, MacMillan, 1958), hlm. 208 – 210.