

**FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM PENJARINGAN KADER
SEBAGAI PERWUJUDAN DEMOKRASI DI INDONESIA**

*(FUNCTIONS OF POLITICAL PARTIES IN CADRE SNARING
AS DEMOCRACY EMBODIMENT IN INDONESIA)*

FITRINELA

P0904211404



PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

**FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM PENJARINGAN KADER
SEBAGAI PERWUJUDAN DEMOKRASI DI INDONESIA**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh

FITRINELA

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

LEMBAR PENGESAHAN

**FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM PENJARINGAN KADER
SEBAGAI PERWUJUDAN DEMOKRASI DI INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh :

**FITRINELA
P0904211404**

Makassar, 19 Agustus 2013

Komisi Penasihat

Ketua

Anggota

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H
S.H., M.H

Prof. Dr. Achmad Ruslan,

Mengetahui :

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Prof.Dr.Marthen Arie,S.H.,M.H

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : FITRINELA PATONANGI

Nomor Mahasiswa : P0904211404

Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2013

Yang menyatakan

Fitrinela Patonangi

ABSTRAK

FITRINELA. *Fungsi Partai Politik dalam Penjaringan Kader sebagai Perwujudan Demokrasi di Indonesia* (dibimbing oleh aminuddin Ilmar dan Achmad Ruslan).

Penelitian ini bertujuan mengetahui fungsi partai politik untuk menjaring kader dalam perwujudan demokrasi di Indonesia dan faktor-faktor penghambat yang terdiri atas regulasi, sumber daya manusia, dan kesetaraan gender bagi partai politik untuk menjaring kader dalam perwujudan demokrasi.

Penelitian ini dilaksanakan di Ibu Kota DKI Jakarta dan Kota Makassar melalui wawancara dengan berbagai kalangan dari lembaga swadaya masyarakat dan anggota partai politik. Data penelitian berbentuk data primer yang bersumber dari hasil wawancara dengan responden yang telah ditentukan secara purposif dan data sekunder yang bersumber dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan berbagai literatur dan bahan pustaka. Data analisis secara kualitatif dengan pendekatan sosio legal.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi partai politik untuk menjaring kader dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia adalah melahirkan anggota legislatif profesional dan berintegritas yang ditentukan oleh ideologi partai yang bersangkutan, internalisasi ideologi melalui jenjang kaderisasi dan persyaratan yang ketat harus segera dibentuk oleh formulasi kebijakan politik (undang-undang); faktor penghambat bagi partai politik untuk menjaring kader dalam perwujudan demokrasi, antara lain belum adanya peraturan yang jelas dan mewajibkan (bersifat imperatif) sehingga partai politik melakukan sistem kaderisasi terhadap anggotanya, sumber daya yang direkrut bukan dari binaan kader dan kesetaraan gender untuk pemenuhan kuota 30 % wakil perempuan juga belum bisa dipenuhi oleh partai politik.

Kata kunci : partai politik, penjaringan kader, demokrasi

ABSTRACT

FITRINELA, *Function of Political Parties in Cadre Snaring as Democracy Embodiment in Indonesia* (supervised by Aminuddin Ilmar and Achmad Ruslan).

The research aimed to investigate: the function of the political parties in carrying out of the cadre snaring in the democracy embodiment in Indonesia, and the inhibiting factors consisting of the regulation, human resources, gender equality factor for the political parties in snaring the cadres in the democracy embodiment.

The research was conducted in the Capital City of Jakarta and Makassar City by carrying out an interview with various circles: Non-Governmental Organizations (NGO'd), Members of Political Parties. The research data were the primary and secondary data. The primary data were the result of the interview with the respondents who had been determined by the purposive sampling technique. The secondary data were obtained from the result of the library study or various literatures and library materials. The data were then analysed qualitatively by using the socio-legal approach.

The research result indicates that: (1) the political parties have the function to carry out the cadre snaring as the democracy embodiment in Indonesia in order to produce the professional and integrated legislative members who are determined by the ideology of the political parties, ideology internalization through the regeneration levels, and the strict requirements must be immediately established in the political policy formulation (acts); (2) the inhibiting factors for the political parties in performing the cadre snaring in the democracy embodiment, among others are, there is no clear regulation which requires (imperative in nature), so that the political parties conduct the regeneration system on their members, the human resources recruited are not from the established cadres, and gender equality to fulfill the quota of 30 % female representatives can not be fulfilled by the political parties.

Key-words: Political parties, cadre snaring, democracy

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Demokrasi dan Pemilu.....	11
1. Teori Demokrasi.....	11
2. Pengertian Demokrasi dan Perkembangannya.....	13
3. Pemilihan Umum.....	20
4. Pengertian Pemilihan Umum.....	25
5. Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat.....	30
B. Sistem Pemilihan Umum.....	35
1. Sistem Mekanik.....	35
a. Sistem Perwakilan Distrik.....	38
b. Sistem Perwakilan Proporsional.....	46
2. Sistem Organik.....	41
C. Partai Politik.....	45
1. Pengertian Partai Politik.....	45
2. Tujuan Partai Politik.....	48
D. Rekrutmen dan Sistem Kaderisasi Partai Politik.....	53
1. Undang-Undang Partai Politik.....	55
2. Anggaran Dasar Partai Politik.....	60
E. Kendala-Kendala Partai Politik dalam Perwujudan Demokrasi.....	64
F. Kerangka Pikir.....	74
G. Defenisi Operasional.....	75

BAB III METODE PENELITIAN.....	78
A. Tipe Penelitian.....	78
B. Lokasi Penelitian.....	78
C. Populasi dan Sampel.....	79
D. Jenis dan Sumber Data.....	79
E. Teknik Pengumpulan Data.....	80
F. Analisis Data.....	81
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	82
Fungsi Demokrasi Di Indonesia	
A. Fungsi Partai Politik Melakukan Penjaringan Kader dalam Perwujudan Demokrasi Di Indonesia.....	82
1. Ideologi.....	88
2. Kaderisasi.....	118
3. Persyaratan.....	132
B. Faktor Penghambat bagi Partai Politik Melakukan Penjaringan Kader dalam Perwujudan Demokrasi.....	139
1. Regulasi.....	139
2. Sumber Daya Manusia.....	154
3. Kesetaraan Gender.....	166
BAB V PENUTUP.....	185
A. Kesimpulan.....	185
B. Saran.....	186
DAFTAR PUSTAKA.....	187

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi partai politik mengalami pergeseran fungsi hingga memegang peran dominan dalam penentuan jabatan di pemerintahan. Untuk menentukan pejabat legislatif sudah ditegaskan dalam UUD NRI 1945 harus melalui mekanisme pemilihan umum. Salah satu fungsi pemilu adalah menjalankan fungsi perwakilan politik. Demikian halnya dengan penentuan jabatan eksekutif, mulai dari pemilihan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden, pemilihan Calon Kepala Daerah juga ditentukan oleh perwakilan partai politik.

Pasca pelebagaan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu dan putusan Nomor 52/PUU-X/2012,¹ dengan ambang batas parlemen 3,5 % (hanya berlaku untuk pemilihan DPR) dan persyaratan semua partai untuk mengikuti verifikasi administrasi maupun verifikasi faktual merupakan langkah awal penyederhanaan partai politik. Penciptaan keseimbangan batas minimal jumlah partai politik dengan sistem

¹ Berdasarkan Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, Pasal 8 ayat 1 dan 2, Pasal 17 ayat 1, Pasal 208, serta Pasal 209 ayat 1 dan 2 UU Pemilu, semuanya dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum mengikat. Dalam sidang uji materil UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa ambang batas/ *Parliamentary Threshold* (PT) hanya berlaku pada tingkat pusat (DPR) hal ini otomatis membatalkan isi dari UU yang di rumuskan DPR dan pemerintah sebelumnya. Selain itu MK juga memutuskan untuk melakukan Verifikasi Partai Politik peserta pemilu Secara keseluruhan baik yang sudah memiliki kursi saat ini maupun yang belum memiliki kursi.

presidensialisme perlu digalakkan karena sistem presidensialisme pada dasarnya hanya dapat dikombinasikan dengan multipartai sederhana

Penyederhanaan partai politik merupakan salah satu upaya untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang efektif (ideal).² Dalam menciptakan keseimbangan kekuatan antara parlemen dengan Presiden. Selain cara tersebut untuk memberdayakan partai politik dalam mewujudkan prinsip Negara hukum juga ditentukan oleh fungsi partai politik untuk melakukan rekrutmen pejabat legislatif maupun pejabat eksekutif

Partai politik sebagai penentu lahirnya pejabat publik yang akan mengatur fungsi-fungsi Negara tersebut disaat dalam keadaan bergerak (Logeman) menjadi argumentasi hukum agar partai politik diberdayakan. Cara memberdayakannya partai politik salah satunya dengan terlibatnya peran Negara untuk mengatur cara berdirinya partai politik sebagai badan hukum hingga syarat-syarat yang harus dipenuhi agar partai politik dapat lolos sebagai peserta pemilu.

Pemilu tahun 2009, partai politik dalam menuju tahapan verifikasi KPU, sebagai ketentuan utama yang harus diikuti, sebelumnya ditentukan oleh UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai Politik. Kemudian undang-undang tersebut direvisi dengan penambahan serta pengurangan beberapa pasal menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011.

² Hanta Yudha AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta; Gramedia, Hal. 5.

Berdasarkan Pasal 29 Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 menegaskan:

1. Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga Negara Indonesia untuk menjadi:
 - a. Anggota Partai Politik.
 - b. Bakal calon anggota DPR, DPRD.
 - c. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - d. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden

(1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b dilaksanakan melalui seleksi kader secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan
2. Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
3. Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 , ayat 1 (a) dan ayat 2 dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Pasal 29 tersebut menunjukkan partai politik melakukan perekrutan dua fase, yaitu perekrutan anggota partai politik dan perekrutan bakal calon anggota legislatif atau bakal calon eksekutif. Permasalahan dari perekrutan yang dijalankan oleh partai politik terkait dengan efektif

tidaknya perjalanan sistem pemerintahan sebagai Negara hukum yang demokrasi diantaranya:

1. Apakah dibalik partai politik menjalankan fungsinya dapat mengorbitkan pejabat yang berkapasitas dan profesional untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat legislatif ?
2. Untuk melahirkan pejabat yang berkapasitas, fungsi apa yang mestinya dijalankan oleh partai politik tersebut ?

Dari kedua pertanyaan tersebut secara ringkas jawabannya, bahwa fungsi sistem kaderisasi yang mestinya dijalankan oleh partai politik sehingga dapat melahirkan pejabat yang berkapasitas dan dipandang dapat menjalankan tugas dan kewenangan pejabat tersebut.

Tentunya tidak dapat dihindari peran partai politik akan tetap berpengaruh terhadap kader yang telah diloloskannya sebagai pejabat legislatif (DPR). Karena berdasarkan UU Partai Politik sejumlah anggota DPR terbentuk melalui fraksi di parlemen, dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/RT) partai pun mengatur penentuan kebijakan perwakilan fraksi partainya di parlemen.

Dengan membandingkan ketentuan UU Partai Politik yang menyerahkan sepenuhnya kepada partai politik menyebabkan partai politik bebas menentukan siapa saja bakal calon yang akan dipilihnya untuk diusng sebagai calon anggota legislatif menyebabkan kualitas dari calon pejabat tersebut pada akhirnya tidak berkapasitas. Salah satu penyebabnya, karena tidak ada proses internalisasi ideologi terhadap

calon anggota yang akan diajukan tersebut. Dampaknya dipastikan pula ideologi partai, visi dan misi, program kerja yang disukai oleh rakyat, akhirnya dipilih calon tersebut tidak berjalan sebagaimana kehendak partai politik yang mengusungnya.

Fenomena liberalisasi perekrutan partai politik semakin meningkat. Ketika Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak ada ketentuan satupun yang mewajibkan bagi partai agar lolos sebagai peserta pemilu harus menunjukkan buktinya bahwa partainya telah melakukan proses jenjang kaderisasi terhadap bakal calon anggota legislatif yang diusungnya.

Hal ini nampak dari persyaratan calon anggota DPR yang ditegaskan dalam Pasal 51 ayat 1 dan ayat 2 UU Nomor 8 Tahun 2012 bahwa "bakal calon anggota DPR adalah warga Negara Indonesia yang harus memenuhi persyaratan salah satunya adalah menjadi anggota Partai Politik peserta pemilu yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota partai politik peserta pemilu tersebut."

Rekomendasi UU Partai Politik agar Partai Politik membentuk AD/RT dan salah satunya harus memuat sistem kaderisasi (Pasal 2 ayat 4 huruf (h) nampaknya dalam AD/ RT beberapa partai politik tidak mengikuti ketentuan tersebut.

Melalui empat partai politik yang diteliti yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Partai

Keadilan Sejahtera hanya PKS sebagai partai yang mencantumkan dalam AD/RT tentang sistem kaderisasi yang dilaksanakan secara berjenjang. Sedangkan ketiga partai lainnya Partai Demokrat, Partai Golkar, dan PDIP belum jelas metode jenjang kadernya. Bahkan dari beberapa program kerja yang dijalankan oleh partai tersebut dengan melibatkan kadernya sudah dianggap sebagai metode pengkaderan. Padahal sejatinya pengkaderan jika dianalisis lebih jauh mau tidak mau harus melalui metode pendidikan dengan pembinaan yang ditentukan oleh ketentuan Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga partai tersebut.

O. Solihin S³ mengemukakan "masalah lain yang juga menimpa partai politik terkait dengan fungsinya sebagai *political representative* sehingga terjadi kesenjangan antara agenda yang diinginkan warga dengan agenda politik yang dilakukan partai politik diantaranya:

1. Proses rekrutmen dari anggota lembaga perwakilan tidak ditentukan secara kuat oleh warga pemilih, tetapi ditentukan oleh elit partai politik. Dalam logika kompetisi politik, rekrutmen politik tidak bersandar pada proses seleksi dan pengkaderan yang terbuka melainkan ditentukan oleh modal finansial dan kekuatan massa.
2. Sistem elektoral yang belum mencerminkan prinsip *one person, one vote, one value* sehingga menghasilkan disproporsional dalam lembaga perwakilan.

3. Kekuasaan yang cukup kuat dari kelompok elit (oligarki) dalam pengambilan keputusan yang cukup kuat dari politik belum bisa melepaskan dari tokoh (*patron*) yang selanjutnya membangun model politik dinasti (darah biru) dan mendorong perpolitikan faksionalisasi, sehingga akhirnya ketika terjadi konflik dalam partai lebih didasarkan permusuhan personal dan konflik yang tajam, sering kali berakhir dengan proses pembentukan partai baru. Dengan demikian, karakter partai politik masih ditentukan oleh dinamika elit bukan ideologi ataupun posisi kebijakan
4. Lemahnya mekanisme akuntabilitas yang memaksa anggota parlemen (DPR dan DPD) bertanggung jawab pada konstituen yang memilihnya (daerah pemilihan), sehingga warga pemilih tidak mempunyai ruang kontrol terhadap anggota parlemen (DPR dan DPD).
5. Proses pengambilan keputusan yang sentralistik dalam partai politik mengakibatkan warga partai politik di daerah tidak mempunyai otonomi yang cukup, terutama dalam proses kandidasi calon pejabat publik di daerah.
6. Perilaku politik yang pragmatis transaksional dalam proses politik, pemerintahan yang tercermin dalam pola pembentukan koalisi politik, maupun dalam menjalankan fungsi-fungsi keterwakilan. Akibatnya aspirasi rakyat harus dikalahkan dengan pertimbangan pragmatis jangka pendek."

Dalam struktur dan sistem politik organisasi partai politiklah yang paling bertanggung jawab untuk melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas. Untuk dapat melakukan tugas ini, dalam tubuh organisasi partai politik perlu dikembangkan sistem rekrutmen, seleksi dan sistem kaderisasi politik. Mendapatkan sumber daya yang baik perlu dimulai dalam sistem rekrutmen. 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 sama serta memiliki potensi untuk dikembangkan yang perlu direkrut. Persaingan dengan partai politik lain juga terjadi untuk memperebutkan orang-orang terbaik yang nantinya dapat memperkuat dan mengembangkan organisasi dan partai politiknya.

Berdasarkan uraian di atas, dengan melalui penjaringan kader bagi anggota partai politik sebagai landasan lahirnya pemimpin yang profesional dan berintegritas. Penting untuk dianalisis beberapa variabel yang menjadi indikator dalam kajian politik modern seperti ideologi partai politik, sistem kaderisasi, dan persyaratan perekrutan anggota partai politik. Tujuan utamanya, agar partai politik dapat menjalankan perannya sebagai organisasi penyalur aspirasi rakyat dalam mewujudkan Negara demokratis di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang di atas, maka yang dapat menjadi permasalahan hukum dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Sejauhmanakah fungsi partai politik melakukan penjaringan kader dalam perwujudan demokrasi di Indonesia ?
2. Sejauhmanakah faktor penghambat yang terdiri atas regulasi, sumber daya manusia, kesetaraan gender bagi partai politik melakukan penjaringan kader dalam perwujudan demokrasi ?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari rumusan masalah yang ditetapkan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui fungsi partai politik melakukan penjaringan kader dalam perwujudan demokrasi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat yang terdiri atas regulasi, sumber daya manusia, kesetaraan gender bagi partai politik melakukan penjaringan kader dalam perwujudan demokrasi.

D. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian secara umum diharapkan mempunyai kegunaan atau manfaat yang dibagi dalam 3 (tiga) bagian, yaitu :

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan dan memperluas wawasan bagi kajian hukum tata negara, khususnya ilmu hukum tentang fungsi partai politik dalam prinsip Negara hukum dalam mekanisme rekrutmen partai politik.

2. Bagi Partai Politik

Dengan penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pikiran dan menjadi salah satu alternatif bagi partai politik untuk memperkuat peran dan fungsi partai politik dalam rekrutmen partai politik.

3. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dipublikasikan, sehingga masyarakat pemilih atau konstituen mendapatkan informasi tentang peran dan fungsi partai politik dalam rekrutmen partai politik.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi dan Pemilu

1. Teori Demokrasi

Ruang demokrasi dalam ranah sosial, politik, ekonomi, budaya dan agama mendapat tempatnya, setara dengan perjuangan Negara hukum yang berhasrat menanggalkan kekuasaan yang diktator dan tirani. Sebagaimana perubahan politik yang menyemai dalam abad ke-20. Awal kebangkitan demokrasi ramai dijadikan wacana ketika runtuhnya tembok berlin di Jerman, tembok yang melambangkan perang dingin (*cold war*) antara ideologi komunis dan ideologi liberal.

Perubahan politik, bahkan terus berguling hingga menghancurkan Negara *super power* Uni Soviet, pesaing *Super Power* lainnya (Amerika Serikat, Perancis, Inggris). Uni Soviet tidak saja hilang dari peta dunia, tetapi ideologi yang dianutnyapun hancur lebur. Negara-negara yang mengagumi pendukung ideologi komunisme berbondong-bondong menganut demokrasi. Diantaranya Negara-negara tersebut adalah Rumania, Hungaria, Polandia, Ceko, Slowakia, dan Bulgaria. Uni Soviet sendiri beraneksasi menjadi beberapa Negara baru yang juga menganut Demokrasi (Rusia, Ukraina, Estonia, Latvia, Lithuania, Kazakhstan, Turkmenistan, Azerbaijan, Georgia dan Uzbekistan). Euforia demokrasi telah menjadi *milestone* sejarah ketika memasuki abad dua puluh satu.

Mendiskusikan awal mulanya demokrasi dapat dicatat dalam bentangan sejarah Yunani melalui karya fenomenal dari Thucydides "*The Peloponnesian War*". Tulisan Thucydides⁴ ini merekam babakan perang dengan sangat baik perang antar Negara kota (*city-state*) Sparta melawan Athena.

Tulisannya juga memaparkan informasi postur demokrasi yang dapat digali misalnya konsepsi yang sangat terkenal dalam kajian pemerintahan dan demokrasi yakni oligarki dan demokrasi. Oligarki memberi ruang bagi terjadinya partisipasi politik, meskipun hanya terbatas pada kalangan elit, yakni para orang kaya. Sebaliknya demokrasi memberikan kekuasaan yang luas kepada *demos* untuk memerintah dirinya sendiri.⁵

Oleh karena itu dalam arti yang sederhana demokrasi sering diartikan sebagai kekuasaan yang diserahkan kepada rakyat. Cuma saja pertanyaan yang mendasar adalah kekuasaan itu diserahkan kepada rakyat siapa. Setidaknya menurut Georg Sorenson⁶ dalam bukunya "Demokrasi dan Demokratisasi" mempertanyakan beberapa aspek isu-isu yang terpenting dalam kajian demokrasi diantaranya:

1. Siapakah yang dimaksud dengan rakyat ?
2. Jenis partisipasi apakah yang sesuai dengan bagi mereka ?
3. Kondisi-kondisi apakah yang dianggap kondusif bagi partisipasi ? dapatkah disentif dan insentif, atau biaya dan manfaat, dari partisipasi dibuat sama ?
4. Seberapa luas atau seberapa sempit lingkup pemerintahan yang dimaksud ? atau bidang apakah yang cocok bagi kegiatan demokrasi ?

⁴ Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, Humaniora, Bandung, 2008, Hal. 5.

⁵ *Ibid.*

⁶ Georg Sorenson, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003, Hal. 2

5. Jika "pemerintah" mencakup politik, apakah maksudnya ? apakah meliputi; a) hukum dan tata tertib ? b) hubungan antar Negara ? c) ekonomi ? d) bidang dalam negeri atau privat ?
6. Apakah pemerintah oleh rakyat harus dipatuhi ? adakah wadah untuk kewajiban dan perbedaan pendapat ?
7. Mekanisme apakah yang dapat diciptakan bagi mereka yang secara aktif dinyatakan sebagai "non partisipan" ?
8. Dalam keadaan apakah, jika ada, demokrasi berhak mengambil jalan kekerasan terhadap rakyatnya sendiri atau terhadap mereka yang berada di luar pemerintahan yang sah ?

Dari sejumlah pertanyaan tersebut di atas membicarakan demokrasi, bukan sekedar berbicara dalam tatatan teoritis dan praktis semata. Melainkan banyak ide filsufis yang membungkus pakem demokrasi untuk ditelaah satu persatu.

Demokrasi dengan berbagai pernik-perniknya seperti: konsep perwakilan, partisipasi rakyat dalam pemerintahan, pelaksanaan *rule of law*, perlindungan Hak Asasi Manusia, pelaksanaan kesejahteraan rakyat, konsep *fair play* dalam pemerintahan, telah menjadi kebutuhan bagi semua masyarakat secara universal. Sehingga sudah merupakan sebuah keniscayaan jika demokrasi akan menjadi seksi untuk dibahas terus menerus dan mendominasi dalam kehidupan bernegara bagi masyarakat.

2. Pengertian Demokrasi dan Perkembangannya

Istilah demokrasi seringkali disandingkan bahkan dilawankan dengan bentuk pemerintahan yang tiranik, oligarki, dinastokrasi, hingga meritokrasi. Oleh karena itu tidak mengherankan jika Winston Churchill mengemukakan bahwa demokrasi itu merupakan bentuk pemerintahan yang paling buruk tetapi masalahnya, bentuk lainnya tidak lebih baik dari demokrasi.

Merunut kebelakang bahkan demokrasi pernah di berikan stigma atau dilabeli sebagai bentuk pemerintahan yang paling merosot oleh Aristoteles. Karena yang terjadi adalah dominasi oleh kepentingan elit yang sengaja menyembunyikan kepentingan rakyat, tetapi di balik itu semua adalah kemunafikan yang hanya berniat untuk memperkaya diri dan melanggengkan kekuasaan.

Defenisi demokrasi pada dasarnya, didasarkan pada sebuah pemerintahan dari rakyat, bukan dari *aristocrat*, kaum monarki, birokrat, para ahli atau para pemimpin agama. Singkatnya sering dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat.

Pengetahuan tentang pengertian demokrasi yang bersumber pada pengertian termnya yakni pemerintahan rakyat berasal dari bahasa yunani *demos* dan *krateia* berarti pemerintahan. Jadi demokrasi artinya pemerintahan rakyat. Sedangkan demokrasi secara umum adalah demokrasi berasal dari dari dua kata yunani yaitu *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat untuk rakyat atau pemerintahan oleh mereka yang diperintah.

Sebagai bahan perbandingan di bawah ini dikutip pendapat para pengkaji demokrasi yang berpengaruh sehingga sistem pemerintahan yang bercorak demokrasi dengan berbagai macamnya, lahir dan tetap eksis dalam konstitusi di Negara-negara modern

Aristoteles⁷ mengemukakan demokrasi merupakan sebuah konstitusi (*politeia*) barangkali diartikan sebagai sebuah organisasi dari sebuah Negara kota (*polis*) yang secara umum memberikan perhatian pada pejabatnya saja, khususnya pada pejabat yang memiliki kedaulatan dalam keseluruhan masalah. Dalam demokrasi Negara kota misalnya, rakyatlah (*demos*) yang berdaulat. Ketika rakyat memerintah Negara kota memiliki pandangan terhadap kepentingan umum, bentuk pemerintahan disebut dengan nama umum, pemerintahan yang konstitusional. Demokrasi sebagai bentuk pemerinthan yang hanya dicurahkan untuk kaum miskin.

Selain itu Hannry B. Mayo⁸ juga mengemukakan demokrasi adalah kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana di mana terjadi kebebasan politik.

Hans Kelsen⁹ mengemukakan demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan Negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara.

⁷ Suyatno, *Op.Cit.*, Hal. 35.

⁸ Henry B. Mayo, *An Introduction Theory*, New York, Oxford University, 1960, Hal 69.

⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, 2009, Hal 402.

Pengertian Demokrasi Pancasila Menurut Para Ahli, Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang berdasarkan Demokrasi Pancasila yang meliputi bidang politik, bidang sosial dan ekonomi serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat. Berikut ini adalah pengertian Demokrasi Pancasila menurut para ahli, khususnya untuk mendefinisikan prinsip Demokrasi yang diterapkan di Indonesia.

Menurut Dardji Darmodiharjo,¹⁰ demokrasi pancasila adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang perwujudannya seperti, dalam ketentuan-ketentuan pembukaan UUD 1945.

Defenisi yang dikemukakan di atas, jelas sekali bahwa demokrasi semuanya. Dilatari oleh latar sosio histori dari pada perjuangan tokoh-tokoh demokrasi untuk melawan tirani kekuasaan, sebagaimana halnya munculnya Negara hukum sejak awal di zaman Yunani dan Romawi kuno.

Namun meracak perkembangan demokrasi hingga akhirnya demokrasi dapat eksis hari ini dapat ditelaah pada peradaban Mesir sebagai kota yang juga tak kalah hebatnya menapak konsep demokrasi di masa-masa pemerintahannya. Schmemil¹¹ menemukan bahwa nilai-nilai demokrasi sebetulnya telah tumbuh pada masa tonggak sejarah kuno yang ditandai oleh fenomena Narmer berhasil mempersatukan mesir kuno

¹⁰ Dardji Darmodiharjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.

¹¹ Suyatno, *Op.Cit.*, Hal. 6.

(*Upper dan Lower Egypt*); Sargon membawa *akkadian*, seorang tokoh Samaria yang mendirikan dinasti Akkad di Mesopotamia; Raja Akkahenean menemukan monotesime, dan Ratu Hatshepsut mendelegasikan hukum wanita karena menganggap dirinya seolah-olah sebagai pria. Schemel juga menulis secara rinci dan komparatif bahwa nilai-nilai demokrasi Mesir dan Mesopotamia kuno sesungguhnya lebih kaya dari pada nilai-nilai demokrasi di masa Yunani kuno. Orang Mesir dan Mesopotamia kuno telah membentuk banyak Dewan Kota dan Majelis. Mereka lebih bebas dan banyak berbicara. Kebebasan mereka berpendapat juga dilindungi, pendapat-pendapat yang mereka lontarkan kadang membuat merah telinga para pemimpinnya.

Berlanjut ke demokrasi Yunani Kuno sekitar 507 SM sampai dengan 338 SM. Tokoh-tokonya antara lain Thucydides, Solon, Pisistradis, Kleisthenes, Ephialtes, Perikles, Plato dan Aristoteles. Diawali oleh Sparta dalam sebuah konstitusi yang mengatur pertemuan rakyat secara teratur, dibentuknya dewan yang mengelola usulan-usulan dari rakyat. Sebagaimana yang dicita-citakan oleh Kleisthenes membentuk tiga pranata dalam daerah yang dihuni oleh banyak suku. Pranata tersebut adalah Majelis Rakyat (*ekklesia*), Dewan Lima Ratus, dan Kehakiman. Demokrasi di masa Yunani mencapai klimaknya setelah Aristoteles melakukan pengembangan ruang bagi rakyat pembuatan UU, pemisahan kekuasaan, dan perimbangan kekuatan diantara kelompok masyarakat.¹²

Sementara demokrasi yang berlangsung di Romawi Kuno dicatat oleh Polybius yang memuji konstitusi Romawi sebagai rezim yang berhasil memadukan elemen-elemen monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Ciri khas yang paling menonjol dalam jiwa demokrasi dapat digali di era Romawi Kuno adalah sistem pemerintahan yang republik. Republik berasal dari kata *res*, yang berarti kejadian atau peristiwa dalam bahasa latin. Sedangkan *publilus* adalah publik, apabila diterjemahkan secara bebas adalah sesuatu yang menjadi milik rakyat.

Demokrasi abad pertengahan selanjutnya di dominasi oleh pemikir yang bergaya idealisme, rasionalis, dogmatik dalam menuju revolusi industri. Tokoh di zaman ini diantaranya Rene Descartes, John Locke, Montesquieu, Rousseau.¹³

Rene Descartes yang terkenal dengan *Cogito Ergo Sum* merupakan bukti sebagai pemujaan terhadap kebebasan berpikir pada zaman pertengahan. Hal inilah yang memicu juga sehingga lahirnya teori perjanjian dari ketiga tokoh Thomas Hobes, John Locke dan Rousseau. Dari ketiga tokoh inilah sehingga demokrasi melahirkan tonggak yang paling bersejarah dengan lahirnya piagam besar Magna Carta pada 15 Juni 1215 sebagai kontrak dengan para bangsawan dengan raja John Inggris yang melahirkan revolusi tanpa berdarah.¹⁴

Bersamaan dengan itu, pada tahun 1776 demokrasi bahkan di Amerika bukan lagi dijadikan ideology melainkan dijadikan sebagai jalan

¹³ *Ibid*, Hal. 19.

¹⁴ *Ibid*, Hal 19.

hidup bangsa Amerika. Hal ini tertuang dalam konstitusi yang dibuat oleh Thomas Jafferson¹⁵ yang sangat dipengaruhi dengan gaya berpikir John Locke. Hal ini dapat diamati melalui *The Declaration Independence* (1776) yang berbunyi: kami menganggap kebenaran-kebenran ini terbukti dengan sendirinya; bahwa semua manusia diciptakan setara; bahwa mereka dikaruniai oleh sang pencipta beberapa hak yang tidak dapat dicabut; kebebasan dan mencari kebahagiaan. Untuk menjamin hak-hak ini, diwujudkanlah pemerintahan diantara manusia yang bisa memegang tampuk kekuasaan secara adil berdasarkan restu dari yang diperintah; manakalah suatu pemerintahan menghancurkan hak-hak ini, rakyat memiliki hak untuk mengubah atau menurunkan pemerintahan itu."

Momentum yang menjadi *milenesto* sejarah yang menandai gagasan demokrasi telah menjadi isu bersama bangsa di dunia pada tahun 1948, ditandai dengan penetapan deklarasi Hak Asasi Manusia (*Declaration of Human Right*). Deklarasi tersebut merupakan perlawanan manusia yang paling mengesankan terhadap tirani dan penindasan minoritas. Untuk pertama kalinya dapat dikatakan dalam sejarah dunia, mayoritas dunia yang diwakili oleh 48 negara di PBB menyetujui hak-hak asasi seluruh manusia karena manusialah yang berhak atas standar tinggi yang menjadi pedoman bagi semua Negara.

Hingga era abad dua puluh, demokrasi kian dipuja sebagai sebuah jalan hidup dengan terbitnya buku Francis Fukuyama "*The End of History*

and the Last Man" sebagai akhir dari pada ideologi sosialisme. Fukuyama mengatakan bahwa liberalisme yang mampu berdamai dengan demokrasi. Tembok Berlin runtuh di Jerman. Uni Soviet bukan lagi sebagai Negara *super power* seperti sedia kala, ketika negaranya tersebut mengalami aneksasi. Lahirnya demokrasi liberal menyebar hingga ke Negara-negara berkembang. Adalah puncak kemenangan demokrasi liberal.¹⁶

Dalam studi yang dilakukan oleh Fukuyama mencatat mulai dari tahun 1790 sampai dengan tahun 1990 negara-negara yang menganut demokrasi liberal kian terus meningkat (1970: 3 negara, 1848: 5 negara, 1900: 13 negara, 1919: 25 negara, 1960: 36 negara, 1990: 61 negara)¹⁷. Hingga sampai 1997 berdasarkan data yang dikumpul oleh user.erols.com 75 % Negara di dunia menganut demokrasi.

3. Pemilihan Umum

Dalam Konferensi yang digelar di Bangkok pada Tahun 1965 *International Commission of Jurist* memberikan definisi tentang suatu pemerintahan dengan perwakilan atau *representative government* sebagai *government deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*, dan untuk

¹⁶ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Qalam, Yogyakarta, 2001, Hal 175.

¹⁷ *Ibid*, Hal. 93

adanya suatu *representative government under the rule of law*, konperensi itu menetapkan salah satu syarat adanya pemilihan yang bebas.¹⁸

Pemilihan bebas sebagaimana yang dimaksud dalam konperensi itu, adalah pemilihan umum yang melibatkan rakyat mengejawantahkan hak-hak asasinya dalam bidang politik, guna menentukan pejabat eksekutif dan legislatif sebagai perwakilan yang akan menyelenggarakan kebijakan Negara.

Pemilihan umum merupakan anak kandung demokrasi yang dijalankan sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dalam fenomena ketatanegaraan.

Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Sebagai syarat utama dari terciptanya sebuah tatanan demokrasi secara universal, pemilihan umum adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Karena dengan pemilihan umum,

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hal 413.

masyarakat secara individu memiliki hak dipilih sebagai pemimpin atau wakil rakyat maupun memilih pemimpin dan wakilnya di lembaga legislatif.

Menurut Robert Dahl¹⁹, bahwa pemilihan umum merupakan gambaran ideal dan maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman modern. Pemilihan umum dewasa ini menjadi suatu parameter dalam mengukur demokratis tidaknya suatu negara, bahkan pengertian demokrasi sendiri secara sederhana tidak lain adalah suatu sistem politik dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala. Pemilu memfasilitasi sirkulasi elit, baik antara elit yang satu dengan yang lainnya, maupun pergantian dari kelas elit yang lebih rendah yang kemudian naik ke kelas elit yang lebih tinggi. Sirkulasi ini akan berjalan dengan sukses dan tanpa kekerasan jika pemilu diadakan dengan adil dan demokratis.

Di dalam studi politik, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan.

Di dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat. Implementasi dari

¹⁹ Robert A Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992

pemerintahan oleh rakyat adalah dengan memilih wakil rakyat atau pemimpin nasional melalui mekanisme yang dinamakan dengan pemilihan umum. Jadi pemilihan umum adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat.

Pemilihan umum mempunyai beberapa fungsi yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. *Pertama*, sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik yang mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah, berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadik dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional.²⁰

Paling tidak ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. *Pertama*, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. *Kedua*, melalui pemilu, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warganegara.

²⁰ Benyamin Ginsberg, *The Consequences of consent: Elections, Citizen control and Popular Acquiescence*, Mass: Addison-Wesley Publishing, 1982.

Tak mengherankan apabila menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama memperkecil tingkat oposisi terhadapnya (Edelman, 1971, Easton, 1965, Shils 1962, Zolberg, 1966). *Ketiga*, dalam dunia modern para penguas dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya.²¹

Gramsci bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi. (Antonio Gramsci, *Selection from the Prison Notebook*, Translation by Q Hoare and N Smith, (New York: International Publisher, 1978)

Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu Negara, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri.

Pemilihan akan sistem pemilu adalah salah satu yang sangat penting dalam setiap Negara demokrasi, kebanyakan dari sistem pemilu yang ada sebenarnya bukan tercipta karena dipilih, melainkan karena kondisi yang ada di dalam masyarakat serta sejarah yang

²¹ Josep M Colomer, *Handbook Of Electoral System Choice*, (New York, Pallgrave Macmillan, 2004) Hal. 499.

mempengaruhinya. Untuk menguraikan substansi dalam pemilu, selanjutnya di bawah ini akan dikemukakan lebih lanjut pendefinisian pemilihan umum.

4. Pengertian Pemilihan Umum

Dari berbagai pendekatan dan sudut pandang, banyak pengertian mengenai pemilihan umum. Namun intinya pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan asas kedaulatan di tangan rakyat sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu hubungan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemilu tidak lain merupakan instisari dari pada demokrasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan umum pada bagian pertimbangan, menimbang bahwa untuk memilih anggota dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pemilihan umum sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang aspiratif, berkualitas, dan bertanggung jawab berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945. Selanjutnya pada bagian pertimbangan yang lain, dibentuk UU ini (bagian b) bahwa pemilihan umum wajib menjamin tersalurkannya suara secara langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur.

Demikian juga dalam BAB I ketentuan umum ditegaskan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dalam

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam pernyataan umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 21 ditegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan negerinya secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas.

Hak untuk berperan serta dalam pemerintahan ini berkaitan dengan tidak dipisahkan dengan hak berikutnya dalam ayat 2 yaitu: bahwa setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh akses yang sama pada pelayanan oleh pemerintahan dalam negerinya.

Selanjutnya untuk mendukung ayat-ayat tersebut dalam ayat 3 ditegaskan asas untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang melandasi kewenangan dan tindakan pemerintah suatu Negara yaitu: "kehendak rakyat hendaknya menjadi dasar kewenangan pemerintah; kehendak ini hendaknya dinyatakan di dalam pemilihan-pemilihan sejati dan periodik yang bersifat umum dengan hak pilih yang sama dan hendaknya diadakan dengan pemungutan suara rahasia atau melalui prosedur pemungutan suara bebas."

Pernyataan umum Hak Asasi Manusia PBB Pasal 21 tersebut di atas, terutama Pasal 3 merupakan penegasan asas demokrasi yaitu bahwa kedaulatan rakyat harus menjadi dasar bagi kewenangan pemerintahan dan kedaulatan rakyat melalui suatu pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Pemilu kini telah menjadi *token of membership* bagi sebuah Negara jika ingin bergabung dalam sebuah masa peradaban yang bernama demokrasi. Dalam konteks ini pemilu adalah salah satu *ornament* paling penting dalam modernitas politik, semenjak demokrasi dan manifestasi proseduralnya menjadi pilihan yang nyaris bagi penyelenggaraan Negara. Pemilu juga merupakan salah satu ukuran terpenting bagi derajat partisipasi politik di sebuah Negara. Pemilu menjadi arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat untuk dipilih.

Pemilu di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2002, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, disepakati untuk langsung dipilih oleh rakyat, sehingga Pilprespun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Pilpres sebagai bagian dari rezim pemilu di adakan pertama kali dalam pemilu Tahun 2004. Pada tahun 2007, berdasarkan undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu. Meskipun di tengah masyarakat kadang istilah Pemilu lebih banyak merujuk kepada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diadakan setiap lima tahun sekali.

Penting juga untuk menjadi catatan dalam membahas masalah pemilu, yakni prinsip yang dianut dalam penyelenggaraan pemilu, yaitu pemilu yang dilaksanakan secara luber dan jurdil, yang mengandung pengertian bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan berdasarkan pada asas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil.

Langsung berarti rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Umum berarti pada dasarnya semua warga Negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia yang berumur 17 tahun atau telah pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Sedangkan warga Negara yang berumur 21 tahun berhak untuk dipilih.²²

Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna yang menjamin kesempatan yang berlaku secara holistik bagi semua warga Negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasarkan misalnya acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

Bebas berarti setiap warga Negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakannya setiap warga Negara dijamin keamanannya

sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.²³

Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada suaranya diberikan.²⁴

Jujur berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggara, pelaksana, pemerintah, partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵

Adil berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak manapun.²⁶

Akhirnya dari semua penjelasan tentang pemilihan umum di atas, membicarakan ranah pemilu sebagai perwujudan Negara demokrasi dan Negara hukum adalah perbincangan yang tidak akan ada ujung pangkalnya. Bagaimana tidak, wacana yang merupakan bagian dari perilaku sosial politik yang bersinggungan dengan problematika kehidupan bermasyarakat terkait dengan hubungan antara struktur masyarakat

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

dengan struktur politik dan pendistribusian kekuasaan dalam masyarakat yang akan terus berkembang.

Pemilihan umum seringkali disangkutpautkan dengan pesta demokrasi, ketika semua rakyat dari berbagai lapisan dan struktur sosial berbondong-bondong baik secara personal maupun komunal (Partai) turut serta dalam menentukan pemimpin atau wakil rakyat untuk memimpin roda pemerintahan secara arif dan bijaksana.

5. Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat

Pemerintah yang berdaulat adalah pemerintah yang memperoleh legitimasi dari kedaulatan rakyat (*people sovereignty*). Jadi tidak ada pemerintah yang dapat berdaulat tanpa kedaulatan itu diberikan oleh rakyat. Jelas pemberian kedaulatan tersebut melalui dengan pemilihan umum untuk memilih lembaga perwakilan rakyat.

Seringkali diperdebatkan antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, mana yang utama menjadi atau titik tolak paling penting dalam konstitusi. Jika dicermati dalam sejarahnya, kedaulatan rakyatlah yang lebih awal mengganti sistem pemerintah yang absolut dengan menganut kedaulatan kerajaan (Monarki). Rakyat pada waktu itu dijadikan politisasi menyelenggarakan pemerintahan, namun pada tataran empirik, pemimpin yang memegang tampuk kekuasaan malah juga bertindak sewenang-wenang, maka kedaulatan rakyat harus berjalan beriringan dengan kedaulatan hukum.

Pemilu sebagai jalan pencerah dari penerimaan rakyat sebagai unsur dalam Negara yang juga berdaulat tidak dapat berdiri sendiri untuk menjalankan mekanisme penyelenggaraannya tanpa ada konstitusi yang mengawalinya. Hukum di sini memberikan batasan arah, sebagai rambu-rambu penyelenggaraan mekanisme demokrasi.

Pemilu juga berfungsi untuk menekan dan mengelolah konflik yang begitu kompleks dalam struktur dan pranata sosial yang telah mengakar di dalam suatu masyarakat yang terdiri dari berbagai macam etnis, suku, ras, dan agama. Sifat keragaman tersebut tentunya hanya dapat dikelolah melalui pilar demokrasi yakni Partai politik.

Dengan partai politiklah diharapkan dapat mengemas banyak kepentingan berdasarkan ideologi yang telah mengakar di dalam struktur masyarakat. Dengan demikian pada Negara yang masyarakatnya beragam, majemuk, kompleks, sulit dipungkiri kalau Negara itu tidak dapat menganut demokrasi tanpa membukan keran ideologi partai yang begitu banyak. Maka dianut sistem multipartai sebagai basis ideologi yang mengelolah berbagai macam kepentingan rakyat. Oleh karena itu tidak mengagetkan jika selalu dikatakan bahwa tujuan dari pada pemilu dan partai politik adalah sebagai sarana pengelola konflik.

Bagi Negara yang memuja demokrasi, kemudian pemerintahannya tidak dijalankan melalui pemilu. Seringkali pemerintahan tersebut tidak akan berumur panjang. Karena tidak adanya pengakuan dari rakyat untuk

menjamin kesahihan pemerintahan tersebut. Pemerintahan yang demikian justru dianggap sebagai pemerintahan dispotis.

Dikatakan sebagai pemerintahan yang dispotis, karena Negara tersebut tidak menjamin hak dan kebebasan berserikat warganya. Padahal hanya dengan jalan pemilu, hak-hak asasi warga Negara secara individual (*personal*) dapat terwujud.

Segmentasi kedaulatan rakyat dalam demokrasi, yang terejawantahkan melalui pemilu dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*); sehingga dalam setiap lembaga perwakilan rakyat tersebut dikenal perwakilan politik, perwakilan territorial, dan perwakilan afirmatif. Di Negara kita setelah kembali dalam keran demokrasi yang menganut sistem multipartai pasca reformasi (tahun 1999). Demokrasi dengan perwakilan politik diperankan oleh partai politik dengan pengusungan bakal calon sebagai anggota DPR, anggota DPRD. Sementara perwakilan territorial untuk menyetarakan setiap daerah dalam Negara kesatuan maka DPD dianggap sebagai perwakilan daerah yang memperjuangkan kepentingan-kepentingan daerahnya. Perwakilan afirmatif, yang dulunya diisi oleh utusan daerah dan utusan golongan, kemudian berubah posisinya, perwakilan afirmatif tersebut menghendaki juga keterwakilan kuota perempuan minimal 30 % dalam setiap pengusungan bakal calon partai politik.²⁷

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung. Namun pengalaman selama ini pemilihan secara tidak langsung cenderung mengabaikan aspirasi rakyat dan diwarnai aspirasi rakyat dan distorsi ataupun manipulasi demokrasi seperti *money politic*, politik dagang sapi, kesimpangsiuran, kriteria tidak transparan dan demokratis.

Pemilihan Presiden RI tahun 1999 merupakan contoh konkret dari demokrasi tidak langsung tersebut penuh manipulasi. Saat itu Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh 700 orang anggota MPR. PDI-P yang menang dalam pemilu 1999 dengan suara terbesar 33,76 % tidak mampu mengatasi poros tengah sehingga gagal menjadikan Megawati sebagai Presiden. Abdurrahman Wahid sebagai calon terkuat PKB, partai yang hanya meraih 12,62 % suara, malah terpilih sebagai presiden. Sebagai konsekuensinya harus mengakomodasi kepentingan pendukungnya untuk duduk di kabinet.²⁸

Dalam kaitannya dengan itu, maka muncullah formula untuk mencegah distorsi sistem perwakilan tidak langsung tersebut. Melalui pemilihan langsung agar tidak lagi mengebiri sendi-sendi dan kemulian demokrasi yang dapat menjadi penyalur aspirasi bebas kepentingan individual maupun kepentingan golongan. Sebagaimana hal tersebut juga

Jojo J Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP21, Semarang, 2003, Hal.92

dikemukakan oleh Smita Notosusanto yang memotret jika pemilihan langsung digunakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden:

1. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Legitimasi merupakan hal yang sangat diperlukan suatu pemerintahan yang sedang mengalami krisis politik dan ekonomi.
2. Presiden terpilih tidak perlu lagi terikat pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Artinya Presiden terpilih berada di atas segala kepentingan tersebut. Apabila Presiden tidak dapat mengatasi kepentingan partai-partai politik, maka kabinet yang dibentuk cenderung merupakan kabinet koalisi partai dan bukan kabinet kerja.
3. Sistem ini lebih akuntabel dibanding sistem lain yang sekarang digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya kepada legislatif atau *electoral college* secara sebagian atau penuh. Rakyat dapat menentukan pilihannya berdasarkan kriteria yang jelas dan transparan. Apabila Presiden terpilih memenuhi harapan rakyat, maka dalam pemilihan berikutnya, calon yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali. Prinsip ini merupakan prinsip pengawasan serta akuntabilitas yang paling sederhana dan dapat dimengerti baik oleh rakyat maupun politisi.
4. *Check and balance* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat lebih seimbang.
5. Kriteria calon presiden dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.²⁹

Dibalik kelebihan demokrasi langsung, yang telah dipraktikan saat ini dalam dua kali periode pemilihan umum yaitu tahun 2004 dan tahun 2009. Nampaknya juga memiliki kelemahan dalam pembentukan lembaga Negara yang dapat efektif sebagai lembaga yang murni penyalur aspirasi rakyat. Dengan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung juga tampaknya Presiden masih tetap tersandera dengan kepentingan partai politik yang transaksional. Hal tersebut terjadi disebabkan tidak lain

karena pengusngan calon Presiden dan calon wakil Presiden juga ditentukan oleh seberapa besar dukungan partai politik.

Oleh karena itu setiap periode pemilihan umum di Negara kita, selalu mencari bentuk kemas demokrasi yang dapat memihak pada kepentingan rakyat. Seperti munculnya pembatasan jumlah partai melalui *Electoral Tersehold* dan *parliamentary Threshold*, serta pengetatan peserta pemilu dari partai politik yang harus lolos verifikasi administrasi dan verifikasi faktual melauai penjaringan KPU. Tidak lain yang diharapkan dari sistem tersebut adalah harapan keseimbangan pemerintahan dapat dibentuk jika kalau fraksi yang duduk di parlemen tidak kebesaran/ kedodoran, dan akan mampu mengontrol kebijakan Presiden. Dengan koalisi yang jelas pada lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini hanya ada dua faksi (faksi pemerintah dan faksi oposisi) maka hal itu dapat berfungsi sebagai lembaga perwakilan yang benar-benar dapat melakukan analisis dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintahan berdasarkan hak-hak konstitusional yang telah diberikan kepadanya.

B. Sistem Pemilihan Umum

1. Sistem Mekanik

Dalam sistem ini menempatkan rakyat sebagai suatu masa individu-individu yang sama. Aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme semuanya berdasarkan pada pandangan mekanis ini. Bedanya bahwa liberalisme mengutamakan individu kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai kompleks hubungan antara individual

yang bersifat kontraktual, sedangkan sosialisme dan khususnya komunisme mengutamakan totalitet kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalite kolektif itu.

Tetapi semua aliran tersebut mengutamakan individu sebagai pengendali hak pilih aktif dan memandang rakyat (korps pemilih) sebagai suatu massa individu-individu yang masing-masing mengeluarkan satu suara (suara dirinya sendiri) dalam setiap pemilihan.

Menurut Kacung Marijan³⁰ mengemukakan bahwa secara sederhana sistem pemilu dibagi ke dalam dua kelompok besar yaitu sistem proporsional dan sistem nonproporsional, yang terakhir ini biasa disebut sistem distrik. Tetapi dengan mencermati setiap pemilu yang dicapai oleh Negara-negara yang menyelenggarakan pemilu sebenarnya cukup banyak. Karena itulah sebagian sistematisasi, para ahli ilmu politik kemudian berusaha melakukan klarifikasi sistem pemilu itu ke dalam kategori-kategori besar yang termasuk di dalam rumpun keluarga dan masing-masing.

Davied M Farrel³¹ secara umum, terdapat empat rumpun keluarga di dalam sistem pemilu yaitu sistem pluralitas/ mayoritas (*plurality/ majority systems*), sistem perwakilan proporsional (*proporsional representation system*), sistem campuran (*mixed system*) dan sistem yang lain-lain (*other system*).

³⁰ Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta, Kencana, Hal 84.

³¹ Daniel M Farrel, 2001, *Electoral systems: A comparative introduction*, New York, Palgrave, Hal. 69.

Menurut Wolhoff³², sistem pemilihan mekanis menunjukkan rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan.

Dalam sistem mekanis partai-partai atau organisasi politik mengorganisir pemilih-pemilih dan di linih partai-partai politik berkembang biak menurut sistem satu partai, dua partai atau multipartai. Lembaga perwakilan rakyat terbentuk bersifat lembaga perwakilan kepentingan rakyat seluruhnya atau menghasilkan parlemen atau dalam lembaga perwakilan dengan satu kamar disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam praktik sistem pemilihan organis dapat dipraktikan dengan sistem pemilihan mekanis.

Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua pemilu yaitu sistem distrik dan sistem proporsional³³. Untuk selanjutnya berikut ini penjelasan kedua tipologi sistem pemilihan umum tersebut.

³² Elfriza, 2012, *Political Explore*, Bandung, Alfabeta, Hal. 363.

³³ Selain dua sistem pemilihan distrik dan proporsional masih juga dikenal sistem campuran, merupakan perpaduan penerapan secara bersama-sama *system plurality/majority* dengan sistem proporsional dalam suatu Negara. Sistem ini meliputi sistem *parallel* dan *mixed member proportional*. Sistem *parallel* yakni sebagian distrik memakai *PR list*, sebagian memakai *plurality majority system/ distrik*. *Mixed member proportional*, yakni sebagian anggota parlemen dipilih melalui distrik (biasanya FPTP), sebagian melalui representasi proporsional

a. Sistem Perwakilan Distrik (*plurality/ majority, single member constituencies*)

Dinamakan sistem distrik karena wilayah Negara dibagi dalam distrik-distrik (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota Badan Perwakilan Rakyat yang dikehendaki. Umpamanya, jumlah anggota DPR ditentukan 500 orang, maka wilayah Negara dibagi dalam lima ratus distrik pemilihan (daerah pemilihan atau *constituencies*). Jadi dalam distrik pemilihan diwakili oleh satu orang wakil di DPR. Karena itu dinamakan distrik atau *single member constituencies*.

Secara umum terdapat tiga karakteristik utama dari sistem distrik ini yaitu:

1. Sistem ini ditandai oleh konstituensi tunggal (*single member constituency*). Sebagai misla Inggris memiliki 659 konstituensi yang masing-masing konstituensi memilih satu anggota parlemen. Akibatnya, dapat terjadi sebagian besar para pemilih tidak mendukung calon yang menang.
2. Persaingan dan pemilihan pada setiap konstituensi adalah antar para calon dan bukan antar partai. Para pemilih hanya mencentang nama calon yang sukainya yang terdapat dalam kertas suara hanya mencantumkan nama calon dan kemudian memasukkannya ke dalam kotak suara.
3. Calon yang berhasil adalah calon yang memperoleh suara terbanyak (*most votes*) dan bukan mayoritas suara (*majority of votes*). Dengan

kata lain, calon yang memiliki suara terbesar dibandingkan dengan suara saingannya.

Banyak pakar menamakan sistem ini adalah sistem mayoritas, karena untuk menemukan siapa-siapa yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara terbanyak (suara mayoritas) dan tidak perlu mayoritas mutlak. Umpunya distrik I, calon A memperoleh suara 15.000, B memperoleh suara 10.500, C memperoleh suara 7000, maka mereka yang terpilih mewakili distrik I di badan perwakilan rakyat adalah A, jadi tiap distrik diwakili oleh 1 orang yang memperoleh suara mayoritas.

Pemilihan umum dilakukan sekali sejalan, suara-suara yang tidak terpilih dari suatu distrik pemilihan, tidak dapat digabung dengan suara yang diperoleh dari distrik pemilihan yang lain, ini berarti bahwa setiap suara yang tidak mencapai mayoritas, yang juga berarti bahwa calon yang dipilih tidak terpilih, suara tersebut tidak dihitung atau menjadi hilang.

Kelebihan dari sistem ini adalah setiap calon dari suatu distrik pemilihan, biasanya adalah warga distrik tersebut atau mungkin juga orang dari distrik yang lain, tetapi yang pasti bahwa orang tersebut dikenal secara baik yang bersangkutan. Dengan demikian hubungan antara pemilih dengan para calon sangat erat, sebab bagi para pemilih tentu saja calon yang paling dikenal mereka akan dipilih, karena calon yang dipilih adalah warga atau orang yang sudah cukup lama tinggal di dalam distrik, maka dia akan dapat mengetahui kepentingan-kepentingan dan keadaan

distrik yang diwakilinya. Dengan demikian bahwa suara-suara yang diberikan kepada calon yang tidak terpilih tidak dapat digabungkan dengan suara dari distrik pemilihan yang lain, maka sebagai akibatnya sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya penyederhanaan kepartaian.

R. William Lidle³⁴ mengemukakan kelemahan dari sistem distrik adalah kemungkinan terjadinya wakil rakyat yang duduk di badan perwakilan rakyat hanya akan memperjuangkan kepentingan daerahnya selalu ada, di samping itu karena penentuan pemenang di dasarkan kepada siapa yang akan memperoleh suara terbanyak, sudah tentu suara yang tidak terpilih menjadi hilang, maka sudah dapat dipastikan bahwa golongan minoritas tidak akan pernah terwakili di badan perwakilan rakyat atau juga bisa sebaliknya bahwa pemenang sesungguhnya adalah minoritas.

Berdasarkan kelemahan tersebut maka salah satu upaya untuk menutupinya melalui *multy member distric* (distrik dengan keanggotaan lebih dari satu). Dalam sistem ini tidak hanya satu kursi yang diperebutkan di setiap distrik, para pemilih diberikan hak untuk memberikan suara kepada lebih dari satu calon dari kubu partai yang sama. Namun dalam sistem ini ada kecenderungan yang menang adalah calon partai yang besar.

William Liddle, 2000, *Indonesia in 1999, Democracy Restored*, Asian survey, Hal 34.

b. Sistem Perwakilan Proporsional

Sistem pemilihan ini disebut juga dengan sistem pemilihan *multy member constiuencies/* sistem perwakilan berimbang dengan menggunakan distrik berwakil majemuk, jumlah wakil yang terpilih untuk satu distrik ditentukan oleh presentase suara yang sah yang diraih oleh partai atau kandidat peserta pemilu atau dalam distrik tersebut.

Sistem pemilihan proporsional adalah sistem pemilu dimana kursi yang tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam satu pemilihan, dibagi kepada partai-partai atau golongan-golongan politik yang turut dalam pemilihan tersebut sesuai dengan imbang suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan.

Untuk kepentingan ini ditentukan suatu perimbangan misalnya 1.400.000 yang berarti sejumlah 400.000 pemilih mempunyai wakil di parlemen. Negara dianggap sebagai satu dapil, dan setiap suara dihitung dalam arti bahwa suara yang diperoleh dalam suatu daerah dapat ditambahkan kepada suara yang diperoleh pada dapil lainnya, sehingga besar kemungkinan setiap organisasi peserta pemilu memperoleh kursi atau wakil di parlemen pusat.

Karena luasnya wilayah suatu Negara atau banyak jumlah penduduk yang turut serta dalam suatu pemilihan dewasa ini, dalam sistem proporsional sering dibentuk dapil (bukan distrik pemilihan) dimana wilayah Negara-negara dibagi atau dapil. Tetap sama dengan aslinya dengan memperhitungkan wilayah, jumlah penduduk dengan fakto-faktor

politik lainnya, kursi yang tersedia di parlemen pusat yang akan diperebutkan dalam satu dapil umum harus terlebih dahulu dibagikan ke daerah-daerah pemilu, tetapi jumlah kursi yang diperebutkan ini tidak boleh satu untuk dapil. Harus lebih dari satu sesuai dengan namanya *multi member constituency*. Pemenang dari satu dapil harus lebih dari satu orang.

Contoh, suatu Negara menyelenggarakan pemilu dengan sistem proporsional yang mempunyai kursi 30 diparlemen untuk diperebutkan dalam suatu pemilu. Terlebih dahulu dibagikan dulu 30 kursi tersebut kepada daerah-daerah pemilihan misalnya 4 dapil. Dengan pertimbangan-pertimbangan wilayah, jumlah penduduk dan sebagainya, maka diperlukan dapil A dibagikan 10 kursi, dapil B dibagikan 7 kursi, dan dapil C 6 kursi. Dapil A yang jumlahnya 10 dibagikan kepada partai atau organisasi politik peserta pemilu sesuai dengan imbang suara yang diperoleh partai atau organisasi politik tersebut, dalam pemilihan bersangkutan. Dalam perhitungan nanti yang menentukan jumlah kursi yang diperoleh masing-masing partai atau organisasi politik adalah Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Sisa suara yang mungkin ada di suatu dapil tidak lagi dapat dipindahkan kepada dapil yang lain.

Miriam Budiardjo³⁵ mengemukakan ada dua kebaikan dari sistem proporsional ini yaitu:

Miriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi Di Indonesia*, Jakarta, Gramedia, Hal . 254.

1. Sistem ini dianggap representasi oleh karena jumlah wakil Orsospol yang terpilih dalam suatu pemilu sesuai dengan imbang jumlah suara yang diperolehnya.
2. Sistem ini dianggap lebih adil, karena semua golongan dalam masyarakat mempunyai peluang untuk memperoleh wakil diparlemen.

Selain memiliki kelebihan sistem proporsional juga memiliki kelemahan diantaranya:

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai, karena besar kemungkinan untuk memperoleh suara dalam pemilu untuk memperoleh kursi di parlemen, karena itu kurang mendorong partai untuk bekerja sama apalagi berintegrasi. Banyak partai bersaing menyulitkan munculnya mayoritas sederhana apalagi absolut dalam suatu pemilu.
2. Sistem ini memberikan kedudukan yang kuat pada pemimpin Orsospol dalam penentuan calon-calonnya.
3. Organisasi dan biaya sistem ini agak mahal

Bila menggunakan sistem pemilu proporsional maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atau jumlah distrik pemilihan, tentu saja korps pemilih boleh dibagikan atas sejumlah daerah pemilihan, dengan ketentuan bahwa tiap-tiap distrik pemilihan itu disediakan beberapa kursi sesuai dengan jumlah penduduknya.

2. Sistem Organik

Dalam sistem ini menempatkan rakyat sebagai jumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga keluarga) fungsi tertentu (ekonomi, industri), landasan sosial (buruh, tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial.

Masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalite organisasi itu, seperti persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakannya sebagai pengendali hak pilih atau dengan perkataan lain sebagai pengendali hak untuk mengurus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat.

Dalam pandangan GY Wolhoff,³⁶ pada sistem organisasi ini rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup. Dalam persekutuan-persekutuan hidup ini ada pemilihan, mungkin juga tidak. Tetapi yang paling penting dalam persekutuan hidup adalah mengirimkan wakil-wakilnya ke lembaga perwakilan sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan atau yang disepakati oleh Undang-undang Negara.

Dalam sistem pemilihan organisasi partai-partai atau organisasi politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh setiap persekutuan hidup yang disebut dewan korporatif.

C. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai berasal dari bahasa latin "*partire*", yang bermakna membagi. Awalnya kehadiran partai dalam kehidupan politik banyak dinilai negative. Orator dan agitator revolusi Perancis, Robespierre, menganggap "partai hanyalah organisasi yang hanya mementingkan kepentingan pimpinan". Sementara itu, George Washington meyakini partai sebagai "penyebarkan bibit-bibit permusuhan dan ketidakpuasan terhadap masyarakat umum".

Ada pula pendapat, "partai tidak lebih dari organisasi kriminal yang merongrong kewibawaan Negara. Bahwa masyarakat tanpa partai akan lebih efektif dalam menyelesaikan masalah daripada masyarakat berpartai". Meski penilaian negative terus menghampir seturut waktu, namun seiring dengan waktu pula kehadiran partai dalam sistem demokrasi modern, dianggap sebagai bagian dari demokrasi modern.

Arti penting parpol diungkapkan Richard M. Merelman dalam kata-kata puitis pada kata pendahuluan buku "Party Politics and Pressure Groups A Comparative", yang ditulis Maurice Duverger, "dari semua alat yang pernah didesain oleh manusia untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya, barangkali tidak ada yang lebih ampuh dari parpol. Memang benar, politik modern tanpa parpol sama saja dengan ikan yang berada di luar air".

Bahkan, Thomas Mayer³⁷ dengan tegas menyatakan, parpol menempati posisi sentral dibandingkan dengan organisasi-organisasi politik lainnya, ada dua alasannya yaitu :

1. Hanya parpol yang dapat menjalankan tugas untuk menciptakan program melalui kompromi yang berlaku untuk seluruh masyarakat. Kompromi tersebut dicapai setelah mempertimbangkan tindakan-tindakan masyarakat sipil dan asosiasi-asosiasi yang di dalam masyarakat. Di satu pihak, dalam penyusunan programnya parpol mempertimbangkan kesejahteraan umum untuk mendapatkan dukungan pemberi suara. Di pihak lain, banyak kelompok dan organisasi dalam masyarakat yang mengidentifikasikan dirinya dengan politik tertentu karena merasa kepentingannya diperjuangkan oleh partai tersebut . situasi-situasi hubungan parpol dengan rakyat ini mewujudkan gagasan demokrasi tentang integrasi.
2. Parpol juga mempunyai tugas untuk melakukan perundingan untuk mempertemukan kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tindakan Negara. Parpol bisa menjalankan tugas ini karena hanya parpol yang berakar dalam kehidupan politik masyarakat sipil dan pada saat yang sama menanamkan pengaruh di lembaga-lembaga Negara, parlemen dan pemerintah di mana program-program politik dan hukum mendapatkan keabsahannya. Hanya parpol yang

melaksanakan tuntutan politik masyarakat sesuai dengan statusnya apakah sebagai bagian dari pemerintah atau kekuatan oposisi.

Singkat kata, menurut catatan dari *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD), mengungkapkan paling tidak tiga alasan mengapa parpol perlu agar demokrasi berfungsi. Pertama, parpol adalah kendaraan utama bagi perwakilan politik; kedua, parpol adalah mekanisme utama bagi penyelenggaraan pemerintahan; dan ketiga, parpol adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokrasi.

Giovanni Sartori³⁸ mengemukakan Parpol adalah suatu kelompok yang mengikuti pemilu dan melalui pemilu itu, mampu menempatkan calon-calon untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

Selanjutnya Joseph Schumpeter³⁹, juga mengemukakan parpol 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 ketidakrapian organisasinya, dan mereka secara nyata berusaha mengatur kompetisi politik layaknya praktik yang sama dilakukan oleh asosiasi perdagangan.

³⁸ Peter Schroder, *Strategi Politik*, Friedrich Naumann Stiftung, Indonesia, 2003, Hal, 300

³⁹ Sintong Siahaan dan Sti Nur Solechah (Eds), *Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi*, Pusat Pengkajian dan Pelayan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2001, Hal. 4-5;

Senada dengan Mac Iver⁴⁰, Parpol adalah suatu kumpulan terorganisasi untuk menyokong suatu prinsip atau kebijaksanaan (policy) yang oleh perkumpulan itu diusahakan dengan cara-cara sesuai dengan konstitusi atau UU agar menjadi penentu cara melakukan pemerintahan.

Ahli politik di Indonesia sendiri Miriam Budiardjo⁴¹, mengemukakan Parpol adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai 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 programnya.

Defenisi partai juga sangat dipengaruhi oleh pengertian masyarakat dalam masyarakat pluralism, terutama dalam konstitusi berorientasikan parlemen, keragaman kepentingan ini menjadi dasar pembentukan partai. Partai sebagai organisasi politik, dimana didalamnya berbagai kelas bergabung untuk dapat mewujudkan kepentingan tertentu yang dimiliki oleh kelompoknya.

Oleh karena itu dalam suatu masyarakat yang modern, pimpinan politik dan pembentukan tujuan politik biasanya tidak akan mungkin dilakukan tanpa adanya partai. Partai-partai ini mengambil alih pengalihan (transmisi) proses pengambilan keputusan antara masyarakat dan pemerintah.

⁴⁰ Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, *Perrbandingan Politik*, Erlangga, Jakarta, 1986, Hal. 287-292

⁴¹ Lihat, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, Hal 387.

2. Tujuan Partai Politik

Setiap organisasi yang dibentuk oleh manusia tentunya memiliki tujuan-tujuan tertentu. Demikian pula organisasi yang disebut Parpol. Tujuan pembentukan suatu parpol, disamping yang utama adalah merebut, mempertahankan ataupun menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu mempertahankan ataupun menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu Negara-juga dapat diperlihatkan dari aktivitas yang dilakukannya. Rusadi Kantaprawira mengemukakan, aktivitas yang dilakukan parpol pada umumnya mengandung tujuan:⁴²

1. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau output pada umumnya.
2. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu terhadap kelakuan, tindakan, kebijaksanaan para pemegang otoritas (terutama dalam keaaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan parpol yang bersangkutan).
3. Berperan untuk dapat memadu (streamlining) tuntutan-tuntutan yang masih mentah (*raw opinion*), sehingga parpol bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan merancangkan isu-isu politik (*political issue*) yang dapat dicerna dan diterima masyarakat secara luas.
4. Dengan melihat aktivitas dari parpol tersebut di atas, maka rakyat sebagai subyek dalam system ketatanegaraan dapat melakukan pilihan-pilihan alternative, yakni parpol mana yang akan diikuti atau menjadi saluran politik mereka.

Sementara itu, James Rosnau⁴³ mengamati parpol dari segi fungsinya, James lebih menekankan kepada fungsi parpol sebagai sarana penghubung antara berbagai macam kepentingan dalam suatu sistem

⁴² Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1988, Hal. 62.

⁴³ Elfriza, *Op.Cit*, Hal. 227.

politik. Dalam hal ini menurutnya ada dua peranan penting parpol dalam linkage politik, yaitu :

- a. Sebagai institusi yang berfungsi penetratif (*penetrative linkage*/ hubungan erat), dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan peranan dalam proses pembentukan kebijakan Negara.
- b. Sebagai "*reactive linkage* (hubungan interaksi)," yaitu lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Negara.

Sigmund Neuman⁴⁴ juga mengemukakan tujuan dari parpol terbagi menjadi empat meliputi:

1. Tugas utama parpol adalah mengatur kehendak umum yang kacau. Partai-partai adalah perantara ide-ide dan selalu menjelaskan, mensistematisasikan dan menerangkan ajaran partai. Partai adalah wakil dari kelompok-kelompok kepentingan sosial, menjembatani jarak yang terdapat antara orang-seorang dan masyarakat luas.
2. Partai-partai mendorong para pemilih untuk memilih sekurang-kurangnya yang paling kurang buruknya dari dua hal yang buruk, dan dengan demikian memaksakan perbedaan-perbedaan politik disalurkan dalam saluran utama saja atau dikenal dengan pengertian mendidik warga Negara untuk bertanggung jawab secara politik.
3. Menjadi penghubung antara pemimpin dan pengikut, merupakan suatu keharusan dalam komunikasi dua arah yang ada dalam system demokrasi itu. Merupakan tugas dari partai untuk menjaga agar saluran komunikasi ini tetap terbuka dan jelas. Tugas seperti itu menjadikan partai, kalau tidak sebagai penguasa, sekurang-kurangnya sebagai pengendali pemerintah dalam suatu Negara demokrasi perwakilan.
4. Memilih para pemimpin. Di sini sebagaimana juga di tempat-tempat lain dalam Negara demokrasi, pola bersainglah, yaitu memilih antara sekurang-kurangnya dua oligarki, yang menjamin mutu dari kepemimpinan. Pemilihan pemimpin seperti itu tentu saja mengasumsikan adanya suatu public yang mempunyai pikiran terbuka, public yang memnuhi syarat untuk membuat pilihan yang benar, dan adanya suasana intelektual yang cocok untuk berfungsinya partai-partai yang demokratis. Kalau berbagai

⁴⁴ Sigmund Neuman, *Modern Political Parties*, London, The Free Press of Glencoe, 1963, Hal. 21.

persyaratan seperti itu suda tidak ada lagi, maaka timbullah krisis demokrasi.

Sedangkan Miriam Budiardjo⁴⁵, tujuan parpol dipilah menjadi enam bagian, yaitu:

1. Sarana Komunikasi politik, arus informasi dalam suatu Negara bersifat dua arah artinya berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas dan disinilah kedudukan parpol dalam arus ini sebagai jembatan antara "mereka yang memerintah" (*the rulers*) dengan "mereka yang diperintah" (*the Ruled*).
2. Artikulasi kepentingan, di dalam suatu masyarakat modern, apa lagi yang luas wilayahnya, pendapatan dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas apabila tidak ditampung dan disalurkan, pendapat dan sikap yang bermacam-macam itu perlu diolah dan dirumuskan, proses merumuskan kepentingan-kepentingan ini dinamakan artikulasi kepentingan.
3. Agregasi kepentingan, sikap-sikap dan tuntutan-tuntutan dari berbagai-bagai kelompok yang sedikit-banyak menyangkut hal yang sama digabung menajdi satu, proses penggabungan ini dinamakan agregasi kepentingan. Artikulasi kepentingan dan agregasi kepentingan dalam sugatu system politik merupakan input yang disampaikan kepada instansi yang berwenang membuat keputusan yang mengikat, dalam hal ini dewan perwakilan rakyat, pemerinta dsb, untuk diolah atau atau di-"konversi" menjadi output dalam bentuk UU, kebijakan umum, dll, hal ini dikenal dengan program partai.
4. Sosialisasi politik, proses dimana seseorang memperoleh pandangan,orientasi, dan nilai-nilai dari masyarakat di mana ia berada, proses itu uga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.
5. Rekrutmen politik, proses melalui mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat ntuk berpartisipasi dalam proses politik.
6. Pengatur konflik. Dalam Negara demokratis yang masyarakatnya bersifat terbuka danya perbedaan dan persaingan pendapat sudah merupakan hal yang wajar. Tetapi dalam masyarakat yang sangat heterogen sifatnya maka perbedaan pendapat ini, apakah ia berdasarkan perbedaaan etnis, status, social ekonomi atau agama, mudah sekali mengundang konflik. Pertikaian-pertikaian semacam ini dapat diatasi dengan bantuan parpol; sekurang-kurangnya

⁴⁵ Miriam Budiardjo, Partisipasi Politik dan partai politik, Gramedia, Jakarta, 1982, Hal 50.

dapat diatur sedemikian rupa, sehingga akibat-akibat negatifnya minimal mungkin.

Sementara itu Maswadi Rauf⁴⁶, membagi fungsi parpol menjadi lima, yaitu, agregasi dan artikulasi kepentingan, pendidikan politik, sosialisasi politik, kaderisasi, rekrutmen.

Berdasarkan pembahasan fungsi parpol di atas nyatanya juga telah tercermin dalam UU Partai Politik⁴⁷ saat ini yang telah diatur telah diatur dalam lima fungsi partai politik yakni:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dalam hemat penulis melihat fungsi partai politik di Indonesia dalam perumusan kebijakannya, bisa dikatakan suatu perkembangan dan kemajuan untuk konstitusi Negara Republik Indonesia karena telah diatur dalam konstitusi akan fungsi partai politik yang mempertimbangkan kesetaraan, keadilan dan peran serta perempuan dalam keterwakilan politik.

⁴⁶ Maswadi Rauf, Partai Sarikat Islam Indonesia, Jakarta, universitas Indonesia, 1971, Hal. 84.

⁴⁷ Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

D. Rekrutmen dan Sistem Kaderisasi Partai Politik

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri. Dengan mempunyai kader-kader yang baik, partai tidak akan sulit menentukan pemimpinnya sendiri dan mempunyai peluang untuk mengajukan calon untuk masuk ke bursa kepemimpinan nasional.

Partai politik sebagai suatu organisasi sangat berperan dalam mencetak pemimpin yang berkualitas dan berwawasan nasional. Pemimpin yang berkualitas ini tidak hanya berorientasi pada kepentingan partai politik yang diwakili. Ketika menjadi pemimpin nasional, ia otomatis menjadi pemimpin semua orang. Pemimpin ini tidak lahir dengan sendirinya. Perlu suatu proses pendidikan, baik yang bersifat formal maupun non formal yang mampu membentuk jiwa dan karakter pemimpin.

Dalam struktur dan sistem politik, organisasi partai politiklah yang paling bertanggung jawab untuk melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas. Untuk dapat melakukan tugas ini, dalam tubuh organisasi partai politik perlu dikembangkan system rekrutmen, seleksi, dan kaderisasi politik. Mendapatkan sumber daya yang baik perlu dimulai dari system rekrutmen. Dengan adanya system ini, nantinya akan dapat

diseleksi kesesuaian antara karakteristik kandidat dengan system nilai dan ideology sama serta memiliki potensi untuk dikembangkanlah yang perlu direkrut. Persaingan dengan partai politik lain juga terjadi untuk memperebutkan orang-orang yang terbaik yang nantinya dapat memperkuat dan mengembangkan organisasi partai politiknya.

Selain merekrut, di dalam tubuh organisasi partai politik perlu dikembangkan system pendidikan dan kaderisasi kader-kader politiknya. Sistem kaderisasi ini sangat penting mengingat perlu adanya transfer pengetahuan politik, tidak hanya yang terkait dengan sejarah, visi, misi, dan strategi partai politik, tetapi juga hal-hal yang terkait dengan permasalahan bangsa dan Negara. Dalam system kaderisasi juga dapat dilakukan transfer keterampilan dan keahlian berpolitik. Tugas utama yang diemban oleh partai politik dalam hal ini adalah menghasilkan calon-calon pemimpin berkualitas yang nantinya akan 'diadu' dengan partai lain melalui mekanisme pemilu. Calon pemimpin yang mampu menarik simpati dan perhatian masyarakat luaslah yang merupakan asset berharga partai politik. Orang-orang yang memiliki potensi dan kemampuan perlu diberdayakan.

Sistem kaderisasi perlu disertai dengan system transparan yang memberikan jaminan akses kepada semua kader yang memiliki potensi. Perlu juga dimunculkan sistem persaingan yang sehat dan transparan dalam tubuh organisasi partai politik. Kader dan calon pemimpin harus dibiasakan dengan sistem persaingan yang sehat dan transparan itu.

Karena, dengan sistem persaingan yang terbebas dari kolusi dan nepotisme inilah kaderisasi akan dapat melahirkan calon-calon pemimpin yang berkualitas tinggi.⁴⁸

1. Undang-Undang Partai Politik

Peranan Partai Politik dalam fungsi rekrutmen berpijak pada salah satu fungsi pemilu yang menentukan agar ada representasi politik yang dipilih melalui mekanisme yang demokratis. Representasi politik yang dimaksud di sini adalah calon anggota DPR, dan calon anggota DPRD mesti diajukan oleh Partai Politik.

UU Partai Politik, ketika pemilihan langsung dilaksanakan di negeri ini selalu mengalami perubahan. Pemilu di tahun 2004 Partai Politik bersandar pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002. Pemilu di tahun 2009 Partai Politik Bersandar Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, hingga pemilu untuk tahun 2014 nanti, UU Partai Politik mengalami lagi perubahan dengan penambahan dan pengurangan beberapa pasal melalui UU Nomor 2 Tahun 2011.

Fungsi rekrutmen Partai Politik terbagi dalam dua fase. Fase pertama yakni perekrutan anggota partai politik yang dikenal dengan sistem kaderisasi. Sedangkan perekrutan fase kedua adalah perekrutan bakal calon anggota DPR, DPRD, Calon Presiden dan Calon Wakil Wakil Presiden, Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Wali Kota dan Calon Wakil Wali Kota, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati.

Meskipun dibalik fungsi perekrutan partai politik itu untuk pengusungan calon kepala daerah berdasarkan UU NOMOR 32 TAHUN 2004 kepala daerah juga dapat diusung melalui calon independen tanpa melalui pengusungan Partai Politik lagi.

Fungsi Partai Politik untuk perekrutan anggota Partai Politik ditegaskan dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2011 yang mewajibkan bagi Partai Politik bahwa "dalam anggaran dasar partai politik harus mencantumkan sistem kaderisasi yang dijalankan oleh partai politik tersebut." Jika dicermati dalam ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2008 penegasan tentang kewajiban partai politik untuk mencantumkan sistem kaderisasi nampaknya dalam UU Parpol sebelumnya belum mewajibkan kepada partai politik agar mencantumkan sistem kaderisasi dalam anggaran dasarnya. Untuk melihat perbandingan ketentuan tersebut. Berikut ini dikutip pasal yang mengatur sistem kaderisasi tersebut.

Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 menegaskan bahwa "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.
- i. Keuangan Partai Politik.

Sedangkan di dalam Pasal 2 ayat 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 menegaskan bahwa AD Partai Politik memuat paling sedikit:

- a. Asas dan ciri Partai Politik.
- b. Visi dan misi Partai Politik.
- c. Nama, lambing dan tanda gambar Partai Politik.
- d. Tujuan dan fungsi Partai Politik.
- e. Organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan.
- f. Kepengurusan Partai Politik
- g. SISTEM KADERISASI.**
- h. Mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik.
- i. Mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik.
- j. Mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik
- k. Peraturan dan keputusan Partai Politik.
- l. Pendidikan politik.
- m. Keuangan Partai Politik
- n. Dan mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.

Pasca revisi Undang-Undang Partai Politik menyebabkan Partai Politik pula harus mengubah Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangganya karena persyaratan tersebut, bukan hanya akan berpengaruh bagi partai untuk lolos diakui sebagai badan hukum, tetapi penting untuk persyaratan lolos tahap verifikasi oleh KPU berdasarkan Undang-undang

Nonor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Partai politik harus memperhatikan semua persyaratan yang ditentukan dalam undang-undang Partai Politik, agar dapat lolos dari tahap verifikasi administrasi dan verifikasi faktual jika Partai Politik tersebut hendak mengajukan diri sebagai peserta pemilu.

Fungsi partai politik dari sisi pengkaderan tidak lain bertujuan untuk memberikan pendidikan politik terhadap anggota Partai Politik. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 11 UU Nomor 2 Tahun 2008 bahwa "Partai politik berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat warga Negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara."

Untuk perekrutan anggota DPR Partai Politik diberikan legalisasi pada Pasal 12 huruf (f) UU Nomor 2 Tahun 2008 mengenai hak Partai Politik mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPR, DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tentang fungsi Partai Politik untuk melakukan rekrutmen bakal calon diubah berdasarkan Pasal 29 UU Nomor 2 Tahun 2011 yang ditambahkan dengan satu ayat yaitu Pasal 29 ayat 1 huruf (a). Pasal 29 UU Nomor 2 Tahun 2011 menegaskan bahwa:

1. Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga Negara Indonesia untuk menjadi:
 - a. Anggota Partai Politik.

- b. Bakal calon anggota DPR, DPRD.
- c. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- d. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden

(1a) rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b dilaksanakan melalui seleksi kader secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan

2. rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
3. Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 , ayat 1 (a) dan ayat 2 dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Berdasarkan beberapa ketentuan tersebut dalam praktik di lapangan, ketika Partai Politik menjalankan fungsi rekrutmen terhadap Anggota Partai Politik maupun bakal calon anggota DPR secara sepintas sudah dilaksanakan secara terbuka, Partai Politik biasanya mengumumkan di media cetak kalau sedang dibuka tahap pendaftaran bakal calon anggota DPR. Namun karena terbentur dengan ketentuan dalam Undang-Undang Partai Politik, yang mana UU Partai Politik menyerahkan sepenuhnya kepada AD dan ART partai untuk melakukan perekrutan terhadap bakal calon anggota DPR. Maka jadinya, menyalahkan praktik oligarkik partai, perekrutan tidak dilaksanakan secara

demokratis karena rata-rata penentuan bakal calon yang layak untuk lolos tahap verifikasi ditentukan oleh penilaian pribadi ketua umum atau majelis tinggi masing-masing partai politik.

2. Anggaran Dasar Partai Politik

AD/ART partai politik dirumuskan secara komprehensif dan rinci sehingga mampu berfungsi sebagai acuan dan prosedur dalam melaksanakan semua fungsinya sebagai partai politik. Suatu partai politik dapat dikatakan telah terinstitutionalisasi dari segi kesisteman bila partai politik melaksanakan fungsinya semata-mata menurut AD/ART yang dirumuskan secara komprehensif dan rinci itu.

Derajat kesisteman suatu partai politik dapat dilihat dari asal-usul partai politik tersebut, apakah dibentuk dari atas, dari bawah, atau dari atas yang disambut dari bawah. Berikutnya siapakah yang lebih menentukan dalam partai, apakah seorang pemimpin yang disegani atau pelaksanaan kedaulatan anggota menurut prosedur dan mekanisme yang ditetapkan organisasi sebagai suatu kesatuan. Siapakah yang menentukan dalam pembuatan keputusan faksi-faksi dalam partai ataukah partai secara keseluruhan merupakan salah satu indikator derajat kesisteman suatu partai politik dan bagaimana partai memelihara hubungan dengan anggota dan simpatisan, apakah bersifat klientelisme atau pertukaran dukungan dengan pemberian materi atau menurut konstitusi partai (AD/ART).

Pemimpin yang dominan dalam partai politik tidaklah dengan sendirinya buruk. Peran pemimpin dominan akan menimbulkan akibat buruk bila sang pemimpin menggunakan kharismanya untuk melanggengkan dominasinya, sedangkan peran dominan pemimpin akan menimbulkan akibat positif bila sang pemimpin menggunakan kharismanya membangun kesisteman dalam partai.

Faksi, dan pengelompokan dalam partai juga tidak dengan sendirinya buruk. Bila pengelompokan dalam partai terbentuk atas dasar primordial, maka pengelompokan akan merusak solidaritas partai karena akan menimbulkan konflik diantara faksi partai tersebut. Tetapi bila pengelompokan berdasar perbedaan pola dan arah kebijakan, maka pengelompokan atau faksi itu justru akan membuat partai politik tersebut akan kaya dengan ide dan konflik yang terjadi justru lebih membangun partai politik tersebut.

Partai politik merupakan wadah konflik atau wadah mengatur dan menyelesaikan konflik. Partai politik juga merupakan peserta konflik dalam pemilihan umum dan dalam pembuatan keputusan di lembaga legislatif. Bahkan, dari fungsinya, partai politik berfungsi menampung dan mengagregasikan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi suatu alternatif kebijakan publik.

Dengan melaksanakan fungsi agregasi kepentingan ini, partai politik juga berperan sebagai pihak yang menyelesaikan konflik. AD/ART yang dirumuskan secara komprehensif dan rinci harus mampu memberi

kaidah dan prosedur penuntun tindakan partai politik untuk melaksanakan fungsi sebagai lembaga konflik, peserta konflik, dan penyelesaian konflik.

Selain itu dengan merujuk kepada UU Partai Politik yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat 1 (a) UU Nomor 2 tahun 2011 menegaskan bahwa "partai politik harus memuat AD dan ART serta kepengurusan partai politiknya". Artinya dengan pasal tersebut mewajibkan kepada partai politik untuk diakui sebagai badan hukum harus memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai.

Di dalam anggaran dasar partai kemudian menjadi dasar bagi partai untuk melakukan perekrutan bakal calon anggota legislatif. Oleh karena UU Partai Politik menyerahkan sepenuhnya kepada partai politik untuk mengajukan bakal calon anggota legislatif, maka di dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai tersebutlah perbedaan antara partai yang satu dengan partai yang lainnya berbeda dalam perekrutan bakal calon anggota legislatif.

Partai politik bisa mengajukan bakal calon bukan kader binaan, partai politik bisa mengajukan dari kalangan tokoh atau *figure*, ataukah partai politik mengajukan harus dari anggota partai politik yang telah melalui proses pembinaan kader. Ataukah sebagai pengurus di partai tersebut lebih di dahulukan sebagai bakal calon anggota legislatif misalnya dari pada calon dari kalangan eksternal.

Sebagai gambaran model perekrutan dapat diamati pada beberapa partai besar yang pada pemilu 2009 memiliki jumlah suara yang banyak,

berikut ini dikemukakan model sistem perekrutan yang berlaku di beberapa partai politik.

Partai Demokrat satupun pasal dalam AD/RT nya tidak menyebutkan model perekrutan bakal calon anggota legislatif, tapi yang sering terjadi adalah Partai Demokrat membuka kesempatan kepada semua orang baik dari kalangan internal maupun dari kalangan eksternal untuk mengajukan diri sebagai calon anggota DPR di PD. Nanti kemudian daftar calon yang telah mendaftar tersebut diputuskan oleh majelis tinggi sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 13 ayat 5 huruf (d) AD PD bahwa "majelis tinggi partai berwenang mengambil keputusan-keputusan strategis tentang calon-calon anggota legislatif pusat."

Sementara yang berlaku di Partai Golkar, yakni lebih memperhatikan sungguh-sungguh penyaluran kader kepemimpinan yang bersumber dari organisasi sayap dan mengusulkan kader potensial dari organisasinya. Proses seleksi, kriteria dan prosedur rekrutmen yang bersumber dari organisasi sayap diatur dalam AD/ RT. Di Partai Golkar untuk perekrutan mendahulukan dari kalangan pengurus dengan memperhatikan beberapa prasyarat yang telah diatur dalam Pasal 5 Anggaran Rumah Tangga Partai Golkar bahwa "kader supaya dapat diajukan sebagai bakal calon anggota DPR disaring berdasarkan kriteria mental, ideologi, dan yang lebih utama adalah prestasi, dedikasi, disiplin, loyalitas dan tidak tercela."

PDI Perjuangan melakukan perekrutan juga sangat terbuka, tidak hanya merekrut dari kalangan binaan kader semata. Tetapi juga masih membuka perekrutan untuk calon anggota DPR dari luar binaan kader. Namun jika hal ini dilihat dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI perjuangan nyatanya tidak ada juga pasal yang menegaskan model perekrutannya, apakah hanya untuk anggota partai yang telah melalui proses pembinaan atau dari kalangan eksternal juga diterima, yang jelas dari praktik penerimaan calon anggota partai politik di PDIP dalam rangka pengajuan bakal calon anggota legislatif selama ini juga masih berlaku dari kalangan eksternal.

Ketiga ilustrasi partai politik di atas, menunjukkan bahwa selama ini tiga partai politik yang menjadi penguasa parlemen saat ini menunjukkan partai politik belum berjalan sistem kaderisasinya, sehingga masih dominan partai politik rata-rata mengandalkan anggota partai politik yang tidak perlu melalui proses pembinaan dan begitu langsung dapat diajukan sebagai bakal calon anggota legislatif, ketika telah dimulai proses pendaftaran bakal calon anggota legislatif di KPU.

E. Kendala-Kendala Partai Politik dalam Perwujudan Demokrasi

Demokrasi merupakan pemerintahan dari bawah, pemerintahan yang dikendalikan oleh rakyat, walaupun tentunya mustahil setiap orang atau semua rakyat itu memerintah. Jadi yang dimaksud dari bawah adalah rakyat yang dalam hal ini sebagian besar atau mayoritas mempunyai suara untuk ikut menentukan atau mempengaruhi proses perumusan kebijakan pemerintah melalui saluran-saluran yang disediakan untuk itu

pada peringkat infrastruktur politik misalnya melalui partai-partai politik, kelompok penekan, dan melalui pendapat umum.

Suprastruktur politik tetap dipegang oleh segelintir orang saja yang disebut pemerintah dengan disertai badan dan aparatur yang membantu pemerintah demi terselenggaranya pemerintahan, sedangkan yang tidak termasuk suprastruktur itulah rakyat, adalah otomatis tergolong infrastruktur. Tetapi dalam sistem pemerintahan demokrasi, infrastruktur bukanlah sekedar kawula yang sepenuhnya tunduk dan patuh terhadap suprastruktur politik. Infrastruktur ikut mempengaruhi dan bahkan ikut mempengaruhi dan bertanggung jawab atas apa yang dilaksanakan oleh suprastruktur, melalui sistem yang disebut demokrasi.

Suprastruktur tidak sepenuhnya bebas dan berdaulat menetapkan kebijakannya tanpa persetujuan dari mayoritas rakyat pada lapisan infrastruktur. Termasuk untuk tidak boleh tidak mengkomunikasikan dan berkonsultasi secara terbuka dengan lapisan infrastruktur melalui saluran-saluran yang telah disepakati, atau sekurang-kurangnya dalam arti bahwa saluran-saluran itu telah ditentukan (oleh suprastruktur), dengan diterima keberadaannya oleh rakyat (melalui mekanisme yang terdapat pada lapisan infrastruktur)..

Struktur politik dan infrastruktur politik, sebagaimana yang dikemukakan di atas pada umumnya suprastruktur mencakup:⁴⁹

1. Pemerintah;
2. Lembaga tinggi Negara;
3. Lembaga-lembaga Negara (di pusat dan di daerah) serta aparaturnya

Sementara infrastruktur mencakup saluran organisasi untuk penyaluran aspirasi rakyat, yaitu:⁵⁰

1. Orsospol/ Parpol (partai-partai politik);
2. Kelompok kepentingan (*interest group*);
3. Kelompok penekan/ pendesak (*pressure group*);
4. Pendapat umum (*public opinion*) bersama-sama media massa.

Nampak pada pembagian di atas partai politik memang menempati posisi hanya sebagai infrastruktur politik, tetapi kalau dicermati dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan partai politik memiliki keistimewaan konstitusional (*privilege constitution*)⁵¹, karena hanya partai politik yang dapat mengusulkan calon presiden dan calon wakil presiden, sementara infrastruktur lainnya tidak diberikan hak-hak istimewa seperti partai politik itu. Misalnya Muhammadiyah dan Nahdatul Ulama (NU) merupakan organisasi yang memiliki peran dominan dalam perjuangan kemerdekaan, tapi bagaimanapun tidak diberikan ruang untuk mengusulkan calon presiden dan calon wakil presiden.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Pasal 6 A ayat 2 UUD NRI 1945 "pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."

Untuk tataran jabatan legislatif partai politik juga memiliki peran yang dominan, karena salah satu fungsi pemilu adalah fungsi representasi politik yang sudah semestinya diwakili oleh partai politik. Memang pada intinya juga diakui perwakilan perorangan yang disebut DPD dalam memberi fungsi perwakilan territorial, namun dalam posisi tersebut, DPD dilihat dari tugas dan kewenangannya dalam konstitusi kita lebih kuat posisi yang diberikan kepada DPR dibandingkan dengan DPD.

Partai politik sebagai penyambung aspirasi rakyat dengan menggunakan sarana demokrasi, sudah jelas harus dibenahi dengan cara pemberdayaan terhadap partai politik. Dibalik banyaknya organ lain yang menyebabkan partai politik tidak menjalankan fungsinya untuk memberikan pendidikan politik, fungsi agregasi, fungsi sosialisasi politik, fungsi rekrutmen pejabat publik, maka mau tidak mau partai politik juga menjadi pekerjaan rumah dari suprastruktur politik untuk melakukan pembenahan dalam sebuah formulasi kebijakan partai politik.

Dalam fakta di lapangan menunjukkan partai politik dinyatakan tidak mampu menjalankan fungsinya. Adalah kokoh dan dipercayanya partai politik untuk dipilih kembali oleh calon-calon pemilih didominasi oleh uang, bahkan dalam skala yang lebih jauh pengusaha dan media massa turut terlibat dalam melemahkan fungsi agregasi partai politik di Indonesia. Oleh karena itu, gagasan untuk melahirkan formulasi kebijakan dalam memberi peran yang sesungguhnya kepada partai politik dalam rekrutmen pejabat publik, dapat dilakukan dengan pembatasan dan transparansi anggaran

partai politik baik yang diterima dari APBN (Negara) maupun sumbangan yang diterima dari anggota maupun lembaga/ perusahaan.

Satu hal yang menjadi masalah lain sebagai penghambat bagi partai politik dalam perwujudan demokrasi di Negara ini, adalah media massa yang membentuk opini publik, sebagai bahagian dari infrastruktur politik, independensi media juga tidak ada, karena bertahannya media ditunjang oleh faktor uang, sehingga sebuah media tertentu milik suatu partai politik, milik kelompok pengusaha. jadi, yang muncul dalam pencerdasan politik bagi rakyat adalah bermainnya dwifungsi pengusaha dan dwifungsi partai.

Sebagai sebuah saran, untuk membatasi peran media mendukung suatu partai politik tertentu, maka formulasi kebijakannya bisa dimunculkan, dalam bentuk pembatasan durasi kampanye bagi semua partai politik yang mana anggaran kampanyenya diberikan oleh Negara, metode ini diharapkan pertarungan partai politik dengan hanya didominasi oleh faktor finansial dapat dihindari, karena diarahkan lebih pada pertarungan gagasan.

Oleh karena fokus penelitian yang diangkat dalam tesis ini mengerucut pada fungsi partai politik dalam penjaringan kader untuk mewujudkan demokrasi, maka fokus pembatasan kendala atau faktor penghambat sehingga tidak dapat melahirkan pejabat publik yang berintegritas dan profesional tertuju hanya pada metode perekrutan

melalui penjaringan kader anggota partai politik yang dianggap mempengaruhi perwujudan demokrasi di Indonesia.

Penulis memandang bahwa lahirnya pejabat publik yang tidak berintegritas dalam hal ini anggota legislatif seperti pejabat legislatif yang tidak taat pada ideologinya, yang pada intinya memperjuangkan nilai-nilai kerakyatan disebabkan partai politiknya belum melakukan perekrutan anggota partai politik dengan jalan sistem kaderisasi secara berkesinambungan. Dianggap merupakan gejala politik yang harus dibingkai dalam formulasi kebijakan (politik hukum) sehingga akhirnya setelah diketahui faktor penghambatnya dapat menjadi saran untuk pembaharuan hukum dalam struktur ketatanegaraan. Faktor penghambat yang mempengaruhi sehingga partai politik tidak dapat mewujudkan demokrasi dibagi tiga yaitu peraturan, sumber daya manusia, dan kesetaraan gender.

a. Peraturan

Peraturan dalam sistem hukum merupakan elemen pertama yang dapat mempengaruhi berjalan efektifnya hukum itu sebagaimana yang disebut oleh Lawrence Friedman yaitu apa yang disebut substansi.

Lawrence Friedman⁵² mengemukakan substansi adalah *"no other aspect of legal system is substance. By this meant the actual rules, norms, and behaviour of patterns of people inside the system. This is for all, "the law" in the popular sense of term—the fact the speed limit is fifty miles an*

⁵² Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Raja wali Pers, Jakarta, 2006, Hal. 12.

hour, but the burglars can be sent to prison, than "by law" a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar."

Penelahaan peraturan dalam penelitian ini hanya pada peraturan yang tertulis, tidak pada hukum yang hidup (hukum tidak tertulis), oleh karena partai politik menjadi studi penelitian tidak terikat pada nilai-nilai hukum yang hidup dimasyarakat. Dalam kajian partai politik lebih menitikberatkan pada studi hukum ketatanegaraan, ruang untuk *living law* sangat sempit penggunaannya. Meskipun dalam hukum administrasi Negara misalnya. Ada kecenderungan pejabat TUN (*ambtenaar*) untuk bertindak secara diskresi yang terikat melalaui asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemen behorlijk van bestuur*).

Mekanisme rekrutmen pejabat publik yang dilaksanakan oleh partai politik mengacu pada Undang-undang Partai Politik dan Undang-undang Pemilu dalam upaya mewujudkan demokrasi yang stabil, partai politik merupakan pelopor dari tujuan tersebut.

Terkait dengan itu Soerjono Soekanto⁵³ mengemukakan menjadi peraturan sebagai faktor penghambat disebabkan oleh beberapa hal, sebagai berikut:

1. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang;

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Wali Pers, Jakarta, 2012, Hal. 17.

3. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan di dalam penafsiran serta penerapannya;

Menurut hemat penulis selain faktor yang dikemukakan oleh Sorejono Soekanto masih dipengaruhi oleh satu hal lagi, yakni sudah ada peraturan pelaksanaannya tetapi muncul "gejala hukum" yang mempengaruhi sehingga peraturan tersebut perlu mengalami revisi.

Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu Legislatif sudah ada tetapi "gejala hukum" yang mempengaruhi sehingga perwujudan demokrasi tidak berjalan adalah fungsi partai politik untuk melakukan pengetatan penjaringan kader menjadi anggota partai politik belum ada dalam Undang-undang Partai politik. Padahal kalau mau melahirkan pejabat yang memenuhi perwujudan demokrasi, mewujudkan aspirasi rakyat fungsi rekrutmen dengan pengetatan penjaringan kader mestinya ada dalam undang-undang partai politik.

b. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia yang dimaksud dalam penelitian ini, adalah pejabat publik atau pejabat legislatif yang harus melalui rekrutmen oleh partai politik. Namun sebelum melalui rekrutmen anggota partai politik juga harus melalui sistem kaderisasi oleh partai yang akan mengusungnya. Artinya kalau mau melahirkan pejabat publik yang berintegritas, professional, dan pada akhirnya dapat mewujudkan aspirasi rakyat wajib bagi anggota partai politik untuk melakukan sistem kaderisasi bagi anggota partai politik.

Sumber daya manusia diartikan oleh Soerjono Sokeanto lebih berbicara kepada penegak hukum harus dibenahi pada hal-hal sebagai berikut:⁵⁴

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa ia berinteraksi;
2. Tingkat aspirasi yang relative belum tinggi;
3. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi;
4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kabutuhan materil;
5. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasngan konservatisme.

Pengamatan yang dilakukan oleh Soerjono Sokeanto dalam kaitannya dengan sumber daya manusia yaitu penegak hukum berbeda dengan kajian dalam tesis ini. Karena pijakakan Soekanto pada siapa yang menerapkan hukum agar dapat berjalan sebagaimana mestinya sedangkan penulis pijakannya pejabat publik yang ingin dilahirkan untuk menjadi penunjang demokrasi, dalam kalimat yang sederhana bagaimana caranya yang dapat ditempu agar melahirkan pejabat legislatif yang terampil dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai wakil rakyat dengan tetap memberikan peran terhadap partainya.

Oleh karena itu dalam mengamati "gejala hukum" pada faktor penghambat yang kedua ini, yang diamati dan kemudian dideskripsikan, adalah sejauh mana partai politik konsisten menjalankan metode pengkaderan, metode rekrutmen terhadap anggota partai politiknya. Pengamatan itu dilakukan dalam empat partai besar yakni Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI-P dan PKS.

c. Kesetaraan Gender

Pada poin ketiga ini sebagai faktor penghambat dalam penjaringan kader oleh partai politik relevan, atau memiliki keterkaitan yang erat dengan faktor sumber daya manusia.

Kesetaraan gender dijadikan sebagai "gejala hukum" yang menghambat penjaringan kader untuk selanjutnya diajukan bakal caleg anggota legislatif, oleh partai politik dianggap tidak mampu. Padahal dalam telaah teoritis maupun telaah praktis, sebagai syarat afirmatif yang telah ditentukan oleh fungsi pemilu adalah keterwakilan perempuan 30 % harus dimiliki oleh semua partai politik.

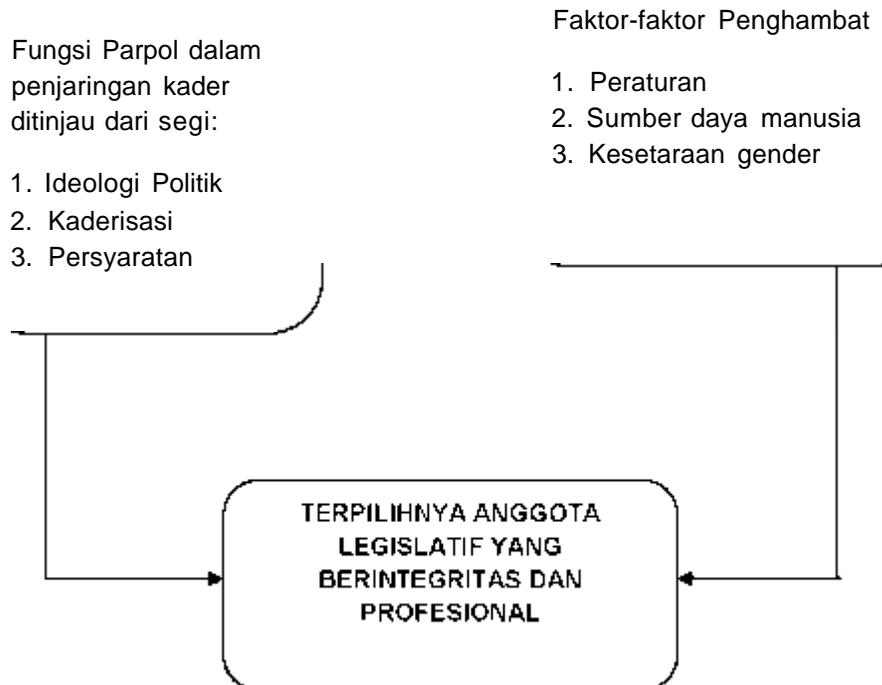
Baik dalam Undang-undang Partai Politik maupun dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif sudah merupakan syarat normatif yang harus ditaati oleh partai politik, bahkan dalam verifikasi administrasi untuk partai politik jika keanggotaannya tidak menutupi jumlah *quota* perempuan maka partai politik tersebut tidak bisa lolos sebagai peserta pemilu.

Oleh karena faktor kesetaraan gender, yang menjadi konsep untuk merekrut anggota partai politik, masih berat partai politik mengadakannya

untuk pemenuhan kebijakan afirmatif tersebut, maka telaah selanjutnya juga diamati pada konsistensi empat partai politik yang telah dipilih melakukan penjaringan kader dari kalangan perempuan.

F. Kerangka Pikir:

Fungsi Partai Politik dalam Penjaringan Kader Sebagai Perwujudan Demokrasi di Indonesia



G. Defenisi Operasional:

1. Fungsi partai politik adalah fungsi untuk melakukan rekrutmen terhadap anggota partai politik melalui penjaringan kader dalam

rangka melahirkan anggota legislatif yang berintegritas dan professional.

2. Partai politik adalah satu-satunya lembaga infrastruktur politik yang memiliki peran dominan dalam melahirkan pejabat legislatif sebagai salah satu organ Negara dalam suprastruktur politik.
3. Penjaringan kader adalah metode perekrutan anggota partai politik sebagai salah satu jenjang persyaratan bagi calon untuk menjadi anggota partai politik. Penjaringan kader bertujuan agar dapat dilakukan internalisasi ideology oleh partai politik terhadap anggotanya yang akan diajukan sebagai calon anggota legislatif.
4. Penjaringan kader dapat dikatakan ideal adalah kalau fungsi kaderisasi dan persyaratan yang dibatasi oleh undang-undang untuk menjadi anggota legislatif, dilakukan pengetatan terhadap anggota partai politik yang akan menjadi anggota legislatif harus melalui jenjang kaderisasi dari partai politiknya.
5. Demokrasi adalah pemerintahan yang berdasarkan kepentingan rakyat yang lahir melalui internalisasi ideologi partai politik terhadap anggota partai politik yang telah terpilih sebagai anggota legislatif.
6. Ideologi politik adalah basis perjuangan partai politik untuk mewujudkan demokrasi, yang lahir melalui transformasi masyarakat Indonesia yang beraneka ragam dan diakui keanekaragamannya oleh Pancasila sebagai dasar pemersatu bangsa Indonesia.

7. Kaderisasi adalah konsistensi partai politik melakukan metode perekrutan anggota melalui sistem kaderisasi yang jelas yang dapat dilihat dari AD/ RT masing-masing partai.
8. Persyaratan adalah formulasi kebijakan politik yang harus dibentuk agar partai politik yang dapat menjadi peserta pemilu dalam mengajukan anggota partai politiknya dalam pemilihan umum hanya partai politik yang konsisten menjalankan fungsi kaderisasi terhadap anggota-anggotanya.
9. Faktor-faktor penghambat adalah variabel yang menjadi indikator sehingga fungsi partai politik dalam penjangkaran kader menjadi kendala bagi partai politik tidak dapat melahirkan anggota legislatif yang sesuai dengan perwujudan demokrasi, yakni pejabat yang berintegritas dan profesional
10. Peraturan adalah belum diaturnya syarat bagi anggota partai politik agar dapat lolos sebagai calon anggota legislatif dalam pemilu yaitu harus melalui jenjang dan pola kaderisasi yang jelas .
11. Sumber daya manusia adalah anggota partai politik yang disediakan untuk calon anggota legislatif oleh partai politik tidak melalui sistem kaderisasi, masih diterimanya anggota yang bukan kader binaan sehingga tidak dapat melahirkan sumber daya manusia (anggota legislatif) yang berintegritas dan professional untuk mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi.

12. Kesetaraan gender adalah kemampuan partai politik memenuhi syarat *quota* perempuan 30 % dalam struktur keanggotaannya yang juga harus melalui jenjang kaderisasi agar dapat diajukan sebagai calon anggota legislatif.
13. Anggota legislatif yang profesional dan berintegritas adalah anggota legislatif yang menjalankan haluan ideologi politiknya yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi karena telah melalui jenjang kaderisasi dari partai politik yang mengusungnya.