

# **BAB I.**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara yang dipandang paling sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern dewasa ini adalah sistem demokrasi. Sebagai wujud dari prinsip kedaulatan rakyat, dalam sistem penyelenggaraan negara yang demokratis itu harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, dan mengawasi serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>1</sup>

Keterlibatan rakyat secara penuh, tidak bisa diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang di dalamnya hak untuk melakukan pengambilan keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara. Model seperti ini hanya dapat dijalankan dalam sebuah lingkungan komunitas yang kecil. Di sebuah negara yang memiliki kuantitas penduduk yang besar, dan juga majemuk, baik secara ideologi, agama, dan ikatan primordial serta memiliki geografis yang amat luas, maka sudah dapat dipastikan sangat sulit untuk menerapkan model seperti ini.

Keterlibatan rakyat secara penuh harus dimaknai sebagai bentuk pemerintahan yang di dalamnya warga masyarakat bisa menjalankan hak yang sama dalam

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hlm. 115.

menjalankan pengambilan keputusan politik, akan tetapi tidak dalam kapasitas personal, melainkan melalui perwakilan yang ditunjuk dan bertanggung jawab terhadapnya. Untuk selanjutnya rakyat berperan sebagai sebagai pemberi dorongan, koreksi, dan pengimbangan kekuasaan.<sup>2</sup>

Pelaksanaan realitas demokrasi di atas (demokrasi perwakilan), dapat berjalan secara tertib dan terpenuhi substansinya ketika disertai dengan institusi dan mekanisme yang menjamin partisipasi dari rakyat. Tanpa hal tersebut, kedaulatan dapat dikebiri dan terjebak dalam kedaulatan yang totaliter. Tanpa mekanisme tersebut sistem perwakilan dapat bergeser menjadi manipulasi dan paksaan oleh pemegang kekuasaan. Institusi dan mekanisme tersebut adalah partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum secara berkala.

Menurut demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara (partai politik). Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi oleh prosedur untuk membentuk dan memilih organ tersebut. Organ-organ inilah yang nantinya akan menjadi alat dalam memperjuangkan kehendak dari setiap keinginan-keinginan individu.

Carl J. Fredrich<sup>3</sup> mendefinisikan partai politik sebagai sebuah kelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan

---

<sup>2</sup> Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, Bandung, Humaniora, 2008, hlm. 67.

<sup>3</sup> Dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 404.

penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil. Melalui pengertian ini dapat disimpulkan bahwa partai politik memiliki tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (dengan cara konstitusional) untuk melaksanakan programnya.

Di negara demokrasi, partai politik memiliki peranan yang sangat penting, bahkan bukan tidak mungkin akan terus berkembang terutamanya dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini karena negara demokrasi memang dibangun di atas sistem kepartaian.<sup>4</sup> Pembuatan keputusan negara hanya mungkin dilakukan secara teratur yakni melalui pengorganisasian secara melembaga berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan, yaitu oleh partai politik. Tugas partai politik adalah menghimpun, menyalurkan, dan menata aspirasi rakyat untuk kemudian dijadikan kebijakan publik (*public policy*) yang lebih sistematis dan terstruktur. Partai politik berfungsi sebagai struktur antara rakyat (*civil society*) dengan negara (*state*). Oleh karenanya, dapat dikatakan bahwa demokrasi tidak dapat berjalan tanpa adanya partai politik.<sup>5</sup>

Penegasan di atas memiliki arti bahwa partai politik mempunyai posisi dan peran penting dalam sistem demokrasi. Partai politik merupakan salah satu pilar dalam sistem pemerintahan demokratis. Partai politik menjalankan peran penghubung yang strategis antara proses kenegaraan dengan warga negara. Bahkan

---

<sup>4</sup> Harold J. Laski, dalam Muchammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. 3.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, dalam Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. ix.

Schattscheider<sup>6</sup> mengatakan bahwa *political parties created democracy* (partai politik yang membentuk demokrasi), dan bukan sebaliknya.

Dari perspektif hak asasi manusia, partai politik merupakan salah satu perwujudan kebebasan berserikat (*freedom of association*) sebagai salah satu prasyarat berjalannya demokrasi. Kebebasan berserikat ini lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi, baik secara formal maupun secara informal.

Dalam pandangan Locke dan Rousseau, kecenderungan berorganisasi (berserikat) ini timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan yang sama dari individu-individu untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani<sup>7</sup>. Oleh karenanya, dalam perkembangan kebebasan berserikat menjadi salah satu kebebasan dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia. Tanpa adanya kemerdekaan berserikat, harkat kemanusiaan dapat berkurang karena dengan sendirinya seseorang tidak dapat mengekspresikan pendapat menurut keyakinan dan hati nuraninya.

Kebebasan untuk berserikat ini juga telah diakui dalam instrument hukum internasional yaitu Article 20 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia<sup>8</sup>, Article 21

---

<sup>6</sup> Dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 710.

<sup>7</sup> Dalam Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik; Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. 14.

<sup>8</sup> **Article 20.**

(1) *Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association* (Setiap orang berhak

dan 22 Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Article 5 d (ix) Konvenan Pemberantasan Diskriminasi Rasila. Kemerdekaan berserikat semakin penting karena terkait dengan diakuinya hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak atas kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak persamaan politik (*the right to political equality*).<sup>9</sup>

Atas dasar tersebut, jaminan terhadap kebebasan berserikat merupakan ciri utama dalam negara demokrasi, termasuk jaminan terhadap keberadaan partai politik dan kebebasan untuk membentuk partai politik. Untuk mendapatkan jaminan tersebut dan diakui kedudukannya sebagai subjek dalam lalu lintas hukum, partai politik harus memiliki status sebagai badan hukum atau *rechtsspersoon* yang beranggotakan perorangan warga negara sebagai *naturlijke persons*. Disini keberadaan partai politik bukanlah untuk kepentingan pribadi (perdata) akan tetapi badan hukum yang bersifat publik untuk kepentingan rakyat.

Sebagaimana penjabaran di atas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan partai politik merupakan sebuah konsekuensi logis dari negara yang menjunjung tinggi prinsip hukum (HAM) dan demokrasi. Tidak mungkin ada sebuah negara yang menganut prinsip supremasi hukum dan demokrasi yang tidak memiliki partai politik. Keberadaan partai politik adalah sebuah kewajiban , yang oleh karenanya

---

atas kebebasan berkumpul secara damai dan berserikat).

(2) *No one may be compelled to belong to an association* (Tidak seorang pun dapat dipaksa untuk milik sebuah asosiasi).

<sup>9</sup> Muchammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik...*, hlm. 5.

jika sebuah negara tidak memiliki partai politik, maka dia bukanlah sebuah negara yang menjadikan hukum dan demokrasi sebagai prinsip ketatanegaraannya.

Indonesia sebagai salah satu negara yang lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah perang dunia II telah menjadikan demokrasi sebagai salah satu prinsip ketatanegaraannya. Karakteristik dari demokrasi tersebut dapat kita lihat secara terbuka melalui pembukaan UUD 1945<sup>10</sup> dan beberapa pasal UUD 1945<sup>11</sup>. Adanya beberapa kali perubahan terhadap konstitusi atau pertukaran rezim dan pemimpin nasional tidak pernah menggeser prinsip demokrasi ini. Bahkan, tema penting yang selalu dikampanyekan adalah menegakan kehidupan demokrasi yang diyakini sebagai hak politik yang amat penting bagi rakyat.

Meskipun terdapat beberapa klaim<sup>12</sup>, substansi demokrasi yang sesungguhnya adalah meletakkan posisi rakyat dalam posisi yang amat penting. Adanya berbagai rute tentang demokrasi, menunjukkan beragamnya kapasitas peranan negara maupun peranan rakyat. Ada negara yang memberikan peranan besar kepada rakyat melalui demokrasi liberal, dan ada pula negara yang memegang dominasi segala sektor kehidupan (otoriter).

---

<sup>10</sup> ... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....,

<sup>11</sup> Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 4 Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 19 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 24 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>12</sup> Berbagai negara mengklaim diri sebagai negara demokrasi meskipun dengan rute yang berbeda-beda. Amerika Serikat yang liberal dan Uni Soviet yang totaliter sama-sama mengklaim diri sebagai negara demokrasi.

Sama seperti perjalanan ketatanegaraan (demokrasi) pada umumnya, demokrasi di Indonesia juga melalui beberapa rute, terutamanya terkait antara peranan negara dengan rakyat. Realitas perpolitikan di Indonesia menunjukkan bahwa selalu terjadi tarik menarik antara peranan rakyat, dalam arti selalu diawali dengan adanya toleransi dari negara terhadap berlangsungnya keterbukaan dan perubahan secara sistematis untuk memberikan porsi besar kepada peranan negara dan terkesan membatasi hak-hak politik warga negara.

Di awal kemerdekaan, hal tersebut nampak jelas ketika para elit politik memilih demokrasi parlementer sebagai sistem politiknya. Pada periode ini, rakyat diberikan kebebasan politik termasuk di dalamnya pemberian kesempatan seluas-luasnya untuk mendirikan partai politik dalam wadah sistem multipartai. Akan tetapi kemudian sistem itu bergeser kepada sistem demokrasi terpimpin yang otoriter yang secara esensial tidak demokratis sama sekali.

Sama seperti rezim orde lama, lahirnya rezim orde baru pada tahun 1966 juga memberikan harapan akan pemulihan hak-hak demokratis rakyat dengan tema pelaksanaan Pancasila dan UUD secara murni dan konsekuen. Lembaga-lembaga yang dianggap tidak sesuai dengan tekad ini dibubarkan atau diperbaharui, tahanan-tahanan yang disekap tanpa proses peradilan pada zaman orde lama dibebaskan, dan kampus-kampus dapat menikmati kebebasan akademiknya.<sup>13</sup> Akan tetapi, konsistensi untuk menjalankan esensi demokrasi tersebut tidak berlangsung lama, karena program pembangunan yang digencarkan oleh orde

---

<sup>13</sup> Deliar Noer, *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta, LP3ES, 1986, hlm. 58.

baru menyimpan *trend* untuk menghilangkan pluralisme-liberal, karena sistem tersebut dianggap tidak kondusif untuk pelaksanaan pembangunan. Program pembangunan orde baru telah menuntut pra-syarat stabilitas nasional yang memiliki kecenderungan untuk menentukan kehidupan politik rakyat dari atas (*top down*) yang tak jarang dilakukan dengan *political engineering* (politik rekayasa).

Berdasarkan reaksi positif yang berkembang dimasyarakat atas berlangsungnya rezim orde baru, maka tepat ditahun 1999 bangsa Indonesia berhasil untuk melengserkan rezim orde baru yang sangat otoriter dengan gerakan rakyat yang dipelopori oleh mahasiswa. Gerakan yang dikenal dengan reformasi ini berhasil untuk memaksa presiden Suharto untuk turun dari jabatannya, dan disaat yang bersamaan terdapat sebuah gagasan besar untuk memperbaiki kualitas kehidupan rakyat yang dimulai dengan perbaikan sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi tinggi tingkat urgensinya, karena didalam sistem politik sebelumnya tidak pernah lahir sistem politik yang demokratis (materiil) sehingga selalu timbul berbagai masalah di berbagai bidang kehidupan. Jika sebelumnya eksistensi dari partai politik sangat tergantung kepada keinginan pemerintah, maka pada tahap ini partai politik memiliki peranan yang sangat besar dalam menjalankan pemerintahan. Partai politik dapat dengan leluasa menjalankan fungsinya sebagai artikulatur setiap gagasan yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat, dan kemudian diformulasikan kedalam sebuah kebijakan. Bahkan lebih dari itu, partai politik memiliki fungsi kontrol yang besar terhadap pemerintahan, melalui kekuataannya di legislatif yang dalam pelaksanaannya bisa berujung kepada pemberhentian paksa pemerintahan yang sedang berlangsung.



Dinamika ketatanegaraan (demokrasi) yang berjalan di Indonesia tersebut, tentunya memiliki pengaruh terhadap partai politik sebagai sebuah sarana pengejawantahan hukum dan demokrasi. Kedudukan partai politik berubah-ubah sebagaimana pola demokrasi yang diterapkan pada waktu itu. Perkembangan ini ada yang mengarah kepada kehidupan partai yang dinamis, dan ada juga yang mengarah kepada pembatasan kehidupan partai politik, baik dalam pembentukan maupun aktifitasnya sehingga hanya menjadi legitimasi bagi rezim yang berkuasa. Berdasarkan uraian-uraian di atas, penulis tertarik untuk melaksanakan suatu penelitian yang dituangkan kedalam suatu tulisan yang berjudul “**Kedudukan Partai Politik Dalam Perkembangan Demokrasi Di Indonesia**”.

## **1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1.2.1 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, peneliti merumuskan permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Bagaimanakah kedudukan partai politik dalam perkembangan demokrasi Indonesia?
- b. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi kedudukan partai politik tersebut?

### **1.2.2 Ruang Lingkup**

Penelitian ini berada di dalam bidang Hukum Tata Negara pada umumnya, dan lebih dikhususkan lagi pada lingkup partai politik yang akan membahas mengenai kedudukan partai politik dalam perkembangan demokrasi di Indonesia yang disertai dengan landasan filosofis dan azas kemanfaatannya.

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dalam rangka menambah ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya bertujuan untuk mengetahui:

- a. Kedudukan partai politik dalam perkembangan demokrasi di Indonesia.
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi kedudukan partai politik dalam perkembangan demokrasi di Indonesia.

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

##### **a. Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum, khususnya di dalam Hukum Tata Negara, dalam rangka memberikan penjelasan mengenai kedudukan partai politik dalam perkembangan demokrasi di Indonesia, sekaligus mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi dari perkembangan tersebut.

##### **b. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi rekan-rekan mahasiswa selama mengikuti program perkuliahan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Lampung mengenai kedudukan partai politik dalam perkembangan demokrasi di Indonesia dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan kajian bagi pemerintah khususnya bagi partai politik dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya sehingga dapat memberikan manfaatnya bagi masyarakat secara luas.