

# **NASKAH AKADEMIK**

## **RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PARTAI POLITIK**

**DEPARTEMEN DALAM NEGERI  
REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 2007**

## DAFTAR ISI

- BAB I PENDAHULUAN
1. Latar Belakang
  2. Sistematika Naskah Akademik
- BAB II ARAH DAN TUJUAN PENYEMPURNAAN
1. Menuju Sistem Politik yang Demokratis
  2. Menuju Sistem Pemerintahan yang Kuat dan Efektif
  3. Pemikiran bagi Sistem Pemerintahan Presidensial yang Kuat dan Efektif
  4. Hubungan Penataan Sistem Politik Demokratis dan Sistem Pemerintahan yang Kuat dan Efektif
- BAB III DASAR PENYEMPURNAAN
1. Dasar Filosofis
  2. Dasar Sosiologis
  3. Dasar Yuridis
- BAB IV PROBLEMATIK UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002 TENTANG PARTAI POLITIK
1. Sistem Kepartaian Sederhana
  2. Pelembagaan Partai Politik
  3. Fungsi Partai Politik
  4. Kemadirian Partai Politik
  5. Pembentukan Partai Politik
- BAB V LINGKUP PENYEMPURNAAN DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG
1. Sistem Multipartai Sederhana
  2. Pelembagaan Partai Politik
  3. Pembentukan Kepemimpinan Partai Politik
  4. Penguatan Basis dan Struktur Kepartaian
- BAB VI MATERI RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PARTAI POLITIK
1. Ketentuan Umum
  2. Pembentukan Partai Politik
  3. Keanggotaan
  4. Keorganisasian
  5. Kepengurusan
  6. Rekrutmen dan Pendidikan Politik
  7. Keuangan
  8. Sanksi
  9. Ketentuan Transisional
- BAB VII PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PARTAI POLITIK

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berkewajiban untuk mewujudkan tujuan negara tersebut. Pemerintahan negara diselenggarakan oleh rangkaian kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Perwujudan kekuasaan legislatif mencerminkan nilai-nilai demokrasi sesuai yang diamanatkan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penerapan nilai demokrasi tersebut memberikan peran yang besar terhadap lahirnya sistem perpolitikan nasional yang memberi peluang konstitusional bagi kehadiran partai politik. Dalam kedudukannya sebagai pilar demokrasi, peran partai politik dalam sistem perpolitikan nasional merupakan wadah seleksi kepemimpinan nasional dan daerah.

Pengalaman nasional dalam rangkaian penyelenggaraan seleksi kepemimpinan nasional dan daerah melalui pemilihan umum membuktikan keberhasilan partai politik sebagai pilar demokrasi. Penerapan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik telah memberikan banyak kontribusi dalam membangun perpolitikan nasional. Penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 oleh banyak kalangan, termasuk kalangan internasional, dinilai berhasil. Dengan gambaran ini dapat dikatakan bahwa sistem perpolitikan nasional dipandang mulai sejalan dengan penataan kehidupan berbangsa dan bernegara yang di dalamnya mencakup penataan partai politik. Peran partai politik memerlukan peningkatan kapasitas, kualitas dan kinerjanya agar mewujudkan nilai-nilai, aspirasi dan kehendak rakyat.

Peran partai politik telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi sistem perpolitikan nasional, terutama dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang dinamis dan sedang berubah. Jika kapasitas dan kinerja partai politik dapat ditingkatkan secara berarti maka hal ini akan berpengaruh besar terhadap peningkatan kualitas demokrasi, dan kinerja sistem politik. Oleh sebab itu, dalam rangka menyongsong penyelenggaraan Pemilu 2009 dan pemilu berikutnya, kapasitas, kualitas dan kinerja partai politik perlu ditingkatkan melalui penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik diharapkan dapat meningkatkan kualitas demokrasi.

## 2. Sistematika Naskah Akademik

Dalam rangka memudahkan pemahaman, sistematika naskah akademik rancangan Undang-undang tentang partai politik disusun sebagai berikut :

Bab I memuat pendahuluan yang berisi latar belakang perlunya dibuat rancangan Undang-undang tentang partai politik; dan sistematika naskah akademik.

Bab II memuat arah dan tujuan pembentukan rancangan undang-undang tentang partai politik. Di dalamnya diuraikan mengenai perlunya membangun kembali sistem politik yang mengarah pada tatanan demokrasi yang lebih baik, sistem pemerintahan yang kuat dan efektif, pemikiran bagi terbangunnya sistem pemerintahan presidensial yang kuat dan efektif, dan hubungan penataan sistem politik demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif.

Bab III memuat dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dasar filosofis memuat kerangka filosofis baik yang diangkat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dari pemikiran ideologis yang menyertai latar belakang pembentukan rancangan undang-undang tentang partai politik. Sedangkan dasar sosiologis menguraikan tentang situasi empirik kehidupan partai politik setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 dan pengalaman empirik dalam penyelenggaraan agenda politik nasional; serta dasar yuridis menguraikan ketentuan hukum yang menjadi dasar dibentuknya rancangan undang-undang tentang partai politik.

Bab IV memuat analisis mengenai problematik Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yakni sejauh mana hasil pelaksanaan undang-undang baik dalam rangkaianannya dengan penyelenggaraan pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, maupun pengaruhnya sehingga pada gilirannya menjadi acuan bagi penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Bab V memuat mengenai lingkup penyempurnaan dalam rancangan UU dibandingkan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Lingkup penyempurnaan itu dengan mempertimbangkan penting dan perlunya membentuk sistem multipartai sederhana, pelembagaan partai politik, pembentukan kepemimpinan partai politik, serta penguatan basis dan struktur kepartaian.

Bab VI memuat materi rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik, yang berkaitan dengan ketentuan umum, pembentukan partai politik, asas dan ciri, tujuan dan fungsi, hak dan kewajiban keanggotaan dan kedaulatan anggota, organisasi, kedudukan dan pengambilan keputusan, kepengurusan, rekrutmen politik, peraturan dan keputusan partai politik, pendidikan politik, peradilan perkara partai politik, keuangan, larangan, pembubaran dan penggabungan partai politik, pengawasan, sanksi, dan mengenai ketentuan transisional.

Bab VII, di dalamnya memuat uraian penutup dari seluruh rangkaian dalam naskah akademik mengenai perlunya penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang partai politik.

## BAB II ARAH DAN TUJUAN PENYEMPURNAAN

Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan untuk memperbaiki tatanan kehidupan politik nasional. Secara umum arah dan tujuan penataan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik adalah untuk mencapai suatu sistem politik yang demokratis dan sistem pemerintahan presidensial yang kuat dan efektif.

Pada bagian berikut diuraikan secara rinci bagaimana mekanisme untuk membangun sistem politik yang demokratis dan mampu memberikan dukungan yang kuat bagi terwujudnya sistem pemerintahan presidensial yang kuat dan efektif.

### 1. Menuju Sistem Politik yang Demokratis

Sebelum sampai pada rumusan apa dan bagaimana suatu sistem politik itu bisa dikatakan demokratis, terlebih dahulu perlu dipahami mengenai apa itu konsep politik dan sistem politik yang demokratis. Langkah berikutnya baru difokuskan pada pembahasan konsepsi dan teoritis tentang penguatan lembaga politik seperti partai dan sistem kepartaian.

Secara umum kata demokrasi bermakna pemerintahan oleh rakyat. Secara historis, konsep demokrasi memang ditujukan sebagai perlawanan terhadap pemerintahan yang otoriter dan situasi ketidakadilan sosial. Pengertian politik yang demokratis memang lebih luas daripada konsep lembaga demokrasi. Lembaga demokrasi seringkali diartikan sebagai:

*Institutions are a socially constructed set of arrangements routinely exercised and accepted. Democratic institutions are in essence a set of arrangements for organizing political competition, legitimating rulers and ensuring accountable governance, typically through free elections to determine the composition of the legislature and of the government (in other words, representative rather than direct democracy). They also imply a liberal state and limited government (hence liberal democracy) in which the basic rules of governance are established by the constitution and the rule of law. Furthermore, democratic institutions are underpinned by common citizenship, in which the rights and freedoms of all citizens are equally protected under the law.*

*(Lembaga adalah aturan yang dibentuk secara sosial dan dipraktikkan secara rutin dan diterima secara umum. Lembaga demokrasi pada dasarnya adalah seperangkat aturan untuk mengorganisir persaingan, melegitimasi penguasa, dan menjamin tata pemerintahan yang akuntabel, khususnya melalui pemilihan umum yang bebas (dengan kata lain demokrasi perwakilan daripada demokrasi langsung). Konsep ini juga mengindikasikan sebuah negara liberal dan pemerintahan terbatas (karena itu demokrasi liberal) yang mana dasar hukum dari tata pemerintahan berdasarkan konstitusi dan kedaulatan hukum. Lebih lanjut, lembaga-lembaga demokrasi adalah disangga oleh suatu basis*

*kewarganegaraan, yang mana hak dan kebebasan semua penduduk dilindungi secara adil oleh hukum).*

Sedangkan politik yang demokratis bermakna lebih luas.<sup>1</sup> Ia mencakup praktek politik yang terjadi dalam tubuh negara maupun masyarakat. Ia juga meliputi persoalan demokrasi, formal prosedural, dan demokrasi substantif. Demokrasi formal merujuk pada lembaga, prosedur, dan rutinitas dari sistem demokrasi. Sedangkan substansi demokrasi merujuk pada redistribusi kekuasaan, dalam hal ini sejauh mana warganegara dilibatkan dalam kebijakan yang mempengaruhi hidup mereka. Politik yang demokratis di sini juga mengindikasikan perlunya lembaga, prosedur, dan rutinitas didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi seperti kedaulatan rakyat pada pemerintahan dan elite-elite politik dan keadilan politik bagi semua rakyat. Politik yang demokratis bahkan seringkali dianggap sebagai situasi atau konteks yang dapat melahirkan suatu lembaga demokrasi.

Sistem politik yang demokratis mengandung pengertian bagaimana lembaga, prosedur, dan rutinitas demokrasi menyatu dalam kultur berpolitik di tempat tertentu. Politik yang demokratis menjadi sebuah sistem bila kepentingan berbagai aktor dalam jangka panjang adalah untuk menjaga stabilitas aturan main demokratis yang mereka sepakati. Biasanya, ada dua tahap dari proses politik yang demokratis bergerak menuju sistem demokrasi. Sebagai contoh, dalam waktu yang relatif singkat, lembaga atau prosedur pemilu dibuat dan digunakan di suatu tempat. Kemudian dengan beberapa pemilu, para politisi dan pemilih belajar mengaplikasikan aturan main itu ke dalam konteks sosialnya. Aturan pemilu itu akan menjadi sistem ketika aturan tersebut menyatu dengan kultur politik masyarakat dan aktor-aktor yang ada berupaya menjaga keberlangsungannya.

Dalam banyak kajian yang dilakukan, ada kesamaan pandangan bahwa reformasi politik belum sepenuhnya mampu mengarahkan politik menuju tatanan struktur dan budaya politik yang demokratis. Masih terbentang kesenjangan antara harapan demokratisasi pada sektor politik, dan sektor kehidupan kemasyarakatan secara luas. Kesenjangan tersebut seringkali dimaknai sebagai *extremely democratic defisit*. Pemilih lebih banyak dimobilisasi daripada terlibat secara substantif (*deep participation*). Partai politik disibukkan oleh persiapan untuk menjadi peserta pemilu dan upaya peningkatan kinerja partai politik. Pemilu lebih banyak sebagai upaya sosialisasi partai politik daripada perumusan program dan kebijakan partai untuk menegajawantahkan kedaulatan rakyat.

---

<sup>1</sup> Sunil Bastian and Robin Luckham, "Introduction: Can Democracy Be Designed," in Sunil Bastian and Robin Luckham, *The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London: Zed Books, Ltd. 2003, pp. 1-13. Robin Luckham, Anne Marie Goetz and Mary Kaldor, "Democratic Institutions dan Democratic Politics," in Sunil Bastian and Robin Luckham, *The Politics of Institutional Choice*, pp. 1-13.

Penguatan partai di Indonesia secara teoretis harus mencakup keseimbangan peran partai pada tiga wajah keorganisasiannya.<sup>2</sup> Istilah wajah organisasi partai untuk menunjukkan tiga konteks yang dihadapi partai. Wajah organisasi partai yang pertama adalah partai pada akar rumput. Pada level ini partai menghadapi konteks lokal, partai lokal, pendukung, serta masyarakat pemilih. Wajah organisasi partai yang kedua adalah partai pada level pusat. Pada level ini partai menghadapi konteks nasional, partai-partai lain, dan negara. Wajah organisasi partai yang ketiga adalah partai pada level pemerintahan. Pada level ini partai menghadapi konteks dalam pemerintahan, fraksi-fraksi lain, komisi, dan negara.<sup>3</sup>

Penguatan partai pada wajah pertama adalah melalui penguatan pada akar rumput. Partai politik pada level akar rumput merupakan ujung tombak partai, merekalah yang secara langsung bersentuhan dengan basis sosial partai dan masyarakat secara umum.<sup>4</sup> Pengelolaan partai politik pada akar rumput ini pada akhirnya akan menentukan kuat atau lemahnya dukungan terhadap partai. Persoalan memelihara loyalitas pendukung ini menjadi problema utama bagi partai politik di akar rumput. Banyak pendapat yang mengatakan bahwa peranan partai di akar rumput saat ini lebih banyak diambil oleh organisasi masyarakat sipil dan media massa. Penguatan juga harus dilakukan pada level partai di pusat. Partai di pusat bukan hanya menjadi payung bagi aktivitas partai pada level pemerintahan, tetapi juga menjadi pendukung aktivitas pekerja partai dan koordinator berbagai kepentingan. Apa pun kebijakan yang diambil harus dikomunikasikan kepada partai pada level akar rumput dan pada partai di pemerintahan. Peran partai politik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diraih oleh partai politik kemudian harus ditransformasikan dalam berbagai kebijakan dengan mengedepankan kepentingan rakyat.

Pelembagaan partai atau institutionalisasi partai biasa dilakukan dengan penguatan 4 (empat) komponen kunci, yakni, pengakaran partai (*party rooting*), legitimasi partai (*party legitimacy*), aturan dan regulasi (*rule and regulation*), dan daya saing partai (*competitiveness*).<sup>5</sup> Pengakaran partai dimaksudkan agar partai terikat secara organik dengan masyarakat, khususnya dengan konstituennya. Dengan ini partai dapat secara kontinyu menjalankan fungsi-fungsinya yang terhubung secara langsung dengan masyarakat, seperti

<sup>2</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies*.

<sup>3</sup> Katakanlah fokus penataan pada masing-masing level memerlukan waktu dua tahun, maka untuk semua level dibutuhkan enam tahun. Sedangkan untuk pengorganisasian dan penataan hubungan antartiga level itu dibutuhkan paling sedikit dua tahun. Kalau partai harus mengkonsentrasikan diri setahun untuk menghadapi pemilu lima tahunan, maka partai membutuhkan waktu dua tahun selama satu dekade. Jadi total waktu yang dibutuhkan untuk menata tiga level partai, hubungan antarlevel, serta mempersiapkan pemilu adalah sepuluh tahun.

<sup>4</sup> “Modul-Modul Partai Politik”, Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, 2006. Naskah belum dipublikasikan.

<sup>5</sup> “Modul-Modul Partai Politik”, *ibid*.

pendidikan politik, sosialisasi dan komunikasi politik dan juga agregasi kepentingan yang lebih luas.

Selanjutnya pelembagaan kepartaian bisa juga dilakukan dengan menata aturan dan regulasi (*rule and regulation*) dalam partai. Pengertiannya adalah penguatan partai dengan menciptakan kejelasan struktur dan aturan kelembagaan dalam berbagai aktivitas partai baik di pemerintahan, internal organisasi, maupun akar rumput. Dengan adanya aturan main yang jelas dan disepakati oleh sebagian besar anggota, akan dapat dicegah upaya untuk manipulasi oleh individu atau kelompok tertentu bagi kepentingan-kepentingan jangka pendek yang merusak partai. Selanjutnya dalam perbaikan terhadap struktur dan aturan, dapat dilekatkan berbagai nilai demokrasi dalam pengelolaan partai.

Pelembagaan partai politik juga dilakukan dengan menguatkan daya saing partai yakni yang berkaitan dengan kapasitas atau tingkat kompetensi partai untuk berkompetisi dengan partai politik lain dalam arena pemilu maupun kebijakan publik. Daya saing yang tinggi dari partai ditunjukkan oleh kapasitasnya dalam mewarnai kehidupan politik yang didasari pada program dan ideologi partai sebagai arah perjuangan partai. Secara teoretik, daya saing partai berarti kapasitasnya untuk memperjuangkan program-program yang telah mereka susun. Partai yang demikian seringkali dianggap memiliki identitas partai programatik (Kitschelt, 1995: 449).

Secara keseluruhan maka tingkat institutionalisasi partai dapat dilihat dari seberapa partai memperkuat dirinya dalam hal pengakaran, penguatan legitimasi, pembuatan aturan main, dan peningkatan daya. Penguatan partai dan sistem kepartaian di Indonesia diharapkan akan memperkuat dimensi-dimensi tersebut melalui rangkaian penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

## **2. Menuju Sistem Pemerintahan yang Kuat dan Efektif**

Pengertian pemerintahan yang kuat dan efektif adalah suatu proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik oleh lembaga-lembaga publik yang selaras dengan aspirasi dan keinginan rakyat berdasarkan tata peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian sistem pemerintahan yang kuat dan efektif adalah suatu pola hubungan antara berbagai lembaga-lembaga publik dalam rangka pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik dengan dasar-dasar prinsip tertentu untuk menterjemahkan aspirasi dan keinginan rakyat.

Pentingnya suatu sistem pemerintahan yang kuat dan efektif, paling tidak bersumber pada 3 (tiga) alasan utama. Pertama, dengan adanya pemerintahan yang kuat dan efektif, aktivitas pemerintahan menjadi lebih responsif.

Pemerintah akan berusaha menerjemahkan keinginan rakyat menjadi kebijakan publik. Kedua, pemerintahan yang kuat dan efektif akan membuat aktivitas pemerintahan didukung oleh berbagai kekuatan politik maupun masyarakat. Sinergi ini akan membuat pencapaian aktivitas pemerintahan yang meluas oleh karena partisipasi masyarakat dan kekuatan politik dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan umum seperti memberikan pelayanan umum, mengatur konflik, maupun pembagian sumber-sumber ekonomi. Ketiga, pemerintahan yang kuat dan efektif akan memungkinkan berlangsungnya aktivitas yang stabil dalam jangka panjang. Semakin minimnya distorsi dan interupsi proses pemerintahan akan membuat pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa lebih nyata.

Untuk mendukung tercapainya sistem pemerintahan yang kuat dan efektif, maka perlu suatu upaya serius untuk menguatkan berbagai elemen sistem pemerintahan bagi kebijakan publik yang aspiratif dan responsif. Jenis elemen-elemen tersebut sangat tergantung pada jenis sistem pemerintahan yang hendak dibangun.

Argumen teoritik untuk memilih sistem presidensial adalah: pertama, presiden adalah satu-satunya pejabat publik yang dipilih untuk mewakili seluruh rakyat dan wilayah negara. Dengan demikian presiden memiliki mandat yang kuat untuk melaksanakan kehendak rakyat dan wilayah. Asumsinya, dengan mandat yang demikian maka lembaga ini memiliki dasar untuk melaksanakan suatu pemerintahan yang kuat dan efektif. Kedua, dalam banyak kasus, presiden biasanya dipilih langsung oleh rakyat dalam jangka waktu yang pasti. Dipilih langsung akan membuat kedudukannya tidak tergantung pada dinamika lembaga lain. Hubungan ini juga memungkinkan terciptanya stabilitas kelembagaan yang berimplikasi terhadap kemungkinan tercapainya pemerintahan yang kuat dan efektif. Ketiga, presiden terpilih dalam jangka waktu yang pasti diharapkan mampu untuk melaksanakan kebijakan publik secara terencana dan responsif, atau dengan kata lain secara efektif.

Sebagai sebuah sistem pemerintahan, untuk efektivitas fungsi pemerintahan maka lembaga presiden harus juga didukung oleh bekerjanya suatu sistem perwakilan yang efektif. Hubungan antara keduanya harus pula berimbang yang didasarkan pada fondasi *check and balances*.<sup>6</sup>

Problema tersebut memang secara teoritik menjadi salah satu kelemahan sistem pemerintahan presidensial, seperti diungkapkan Mainwaring:<sup>7</sup>

*“Replacing a president who has lost the confidence of his party or the people is an extremely difficult proposition...What in a parliamentary system would*

---

<sup>6</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222.

<sup>7</sup>Ibid.

*be a government crisis can become a full-blown regime crisis in a presidential system.*

*(Mengganti seorang presiden yang telah kehilangan kepercayaan dari partai atau dari rakyat menjadi persoalan yang sangat menyulitkan...Apa yang menjadi krisis pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer menjadi krisis rejim total dalam sistem presidensial).*

Persoalan koalisi kekuatan politik pendukung presiden menjadi hanya berkait secara langsung dengan partai politik, apabila presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara relatif kecil, maka ia harus memperkuat posisinya dengan merekrut tokoh dari berbagai kekuatan politik lain untuk berbagai jabatan politik/publik strategis. Seringkali hubungan tersebut tidak dilanjutkan dengan formalisasi koalisi menjadi partai-partai yang memerintah. Ini menimbulkan ketidakjelasan hubungan, hak, dan kewajiban antar-lembaga tersebut. Meskipun dalam pemerintahan presidensial hal itu adalah hak dari presiden, dalam kenyataannya ketidakpastian kekuatan pendukung presiden untuk memerintah menjadi tidak jelas.

### **3. Pemikiran bagi Sistem Presidensial yang Kuat dan Efektif<sup>8</sup>**

Untuk dapat tercapainya suatu sistem presidensial yang kuat dan efektif, perlu pengaturan untuk menyelesaikan hambatan yuridis yang mungkin timbul dari personalisasi kepemimpinan eksekutif, partai politik dan koalisi partai politik dan hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, serta hubungan kelembagaan.

Berkaitan dengan problema kecenderungan personalisasi lembaga kepresidenan, perlu dibuatkan pengaturan kelembagaan detail yang memungkinkan munculnya lembaga kepresidenan yang kuat dengan dukungan partai politik dan koalisi partai politik. Ada beberapa hal yang melekat pada konseptualisasinya.

Pertama, adalah adanya refleksi konseptual, substansi, filosofi, serta kewenangan dari presiden.<sup>9</sup> Shugart and Carey sebagai contoh menguraikan dimensi kewenangan presiden:

*We identify two basic dimensions of presidential power: one concerning power over legislation, the other encompassing non-legislative powers...The first set of aspects entail legislative powers constitutionally granted to the president. These aspects are the veto, the partial*

---

<sup>8</sup> Carlos Pereira and Bernardo Mueller, "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process," *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7, September 2004, 781-815.

<sup>9</sup> Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992

*veto/override, presidential authority to legislate by decree, exclusive right to initiate certain legislative proposals, budgetary initiative, and power to propose referenda. Aspects of presidential power apart from the legislative domain include cabinet formation, cabinet dismissal ....*

*(Kami mengidentifikasi dua dimensi dasar dari kekuasaan presiden: kewenangan tentang legislasi, dan yang lain adalah kewenangan non-legislasi. Aspek pertama yang berkaitan dengan kewenangan legislasi yang dijamin konstitusi kepada presiden. Aspek-aspek tersebut adalah hak veto, hak veto bagian, mengeluarkan dekret presiden, membuat usulan undang-undang, hak budget, dan membuat usulan referendum. Aspek yang merupakan kekuasaan presiden tetapi terlepas dari domain legislatif termasuk pembentukan kabinet, pemberhentian anggota kabinet...)*

Hal ini tidak terlepas dari pesan historik yang tertuang dalam konstitusi maupun aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Adanya suatu sistem pemilihan lembaga kepresidenan yang sesuai dengan paparan yang di atas. Sebagai contoh kalau hendak memilih presiden yang mewakili segenap rakyat dan teritori seluruh Indonesia, maka harus dibuat mekanisme yang memungkinkan persyaratan itu dipenuhi. Perlu juga dibuatkan pengaturan peran, lingkup aktivitas, serta hubungan elemen-elemen tersebut secara keseluruhan termasuk peran partai politik. Semuanya ditujukan untuk tercapainya sistem presidensial yang kuat dan efektif.

Kedua adalah persoalan koalisi kekuatan politik pendukung presiden secara teoritik mestinya dilanjutkan dengan formalisasi koalisi antara kekuatan-kekuatan pendukung presiden dan partai yang memiliki kader menjadi pejabat pemerintah menjadi partai-partai yang memerintah.<sup>10</sup> Ini akan mencegah polarisasi dan fragmentasi berlebihan antara berbagai kekuatan yang ada. Bagi munculnya sebuah koalisi yang berarti maka faktor kepemimpinan dalam partai dan kedisiplinan partai menjadi kunci.<sup>11</sup> Pengurus yang sah harus dibekali mekanisme demokratis untuk mendisiplinkan anggotanya. Demikian juga ada mekanisme akuntabilitas dalam segala kebijakan pimpinan yang sah yang mengatasnamakan lembaga. Karenanya adalah sesuatu yang mendesak untuk memperhatikan keterkaitan dan kalau perlu keberlanjutan koalisi antarpantai sebelum dan setelah pemilihan presiden.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Jose Antonio Cheibub, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies" *Comparative Political Studies* 35(3) (April 2003) 384-412, Sage Publications.

<sup>11</sup> Joe Foweraker, "Institutional Design, Party Systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, *British Annal of Political Science* 28 (4) (Oct. 1998) 656-674, Cambridge University Press, 1998.

<sup>12</sup> Joe Foweraker, "Institutional Design, Party Systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, *British Annal of Political Science* 28 (4) (Oct. 1998) 656-674, Cambridge University Press, 1998.

Ketiga, terhadap persoalan hubungan kekuasaan antar-lembaga antara lain hubungan partai politik dengan lembaga pemerintahan seperti hubungannya dengan kedudukan DPR, DPD, dan DPRD.<sup>13</sup> Dalam hal ini perlu ditemukan berbagai mekanisme dan prosedur yang memungkinkan munculnya sinergi berbagai lembaga dengan partai politik.<sup>14</sup> Hal ini patut dipahami demikian karena partai politik dengan segala perannya berkait secara langsung dengan keberadaan lembaga pemerintahan tersebut di atas. Untuk mencegah perselisihan kewenangan antar lembaga legislatif maupun eksekutif dalam kewenangan legislasi, perlu dibuat pengaturan mengenai mekanisme yang mengharuskan adanya kesepakatan politik diantara para pihak melalui koridor yuridis.

#### **4. Hubungan Penataan Sistem Politik Demokratis dan Sistem Pemerintahan yang Kuat dan Efektif**

Dalam banyak pemikiran dan teori tentang perancangan konstitusi dan kelembagaan (*constitutional and institutional design*) baik yang klasik maupun kontemporer, para pakar melihat keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Era 1990an juga diperkaya oleh berbagai riset yang menunjukkan kasus, komparasi, dan data empirik tentang pengalaman negara yang melakukan penataan sistem politik yang memiliki dampak terhadap sistem pemerintahannya.

Dalam masa transisi politik, pemahaman terhadap hubungan antara kedua proses itu menjadi sangat penting untuk tiga alasan. Pertama, oleh karena keterbatasan waktu dan tenaga maka seringkali penataan elemen-elemen sistem politik dan pemerintahan dilakukan secara terpisah. Logika yang digunakan seringkali berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam realitas, semua elemen tersebut akan digunakan dan menimbulkan kemungkinan komplikasi satu dengan lainnya.

Beberapa literatur menunjukkan adanya hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni.<sup>15</sup> Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan

<sup>13</sup> Jose Antonio Cheibub, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies" *Comparative Political Studies* 35(3) (April 2003) 384-412, Sage Publications.

<sup>14</sup> Argelina Cheibub Figuelredo and Fernando Limongi, "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil," *Comparative Politics*, The City University of New York, Volume 32, Number 2, January 2000, 151-170

<sup>15</sup> Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222.

presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota Dewan terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai politik juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.

Tawaran yang diberikan untuk memperkuat presidensialisme dengan membuatnya mampu memerintah adalah dengan menyederhanakan jumlah partai. Jumlah partai yang lebih sederhana (efektif) akan mempersedikit jumlah *veto point* dan biaya transaksi politik. Perdebatan yang terjadi diharapkan menjadi lebih fokus dan berkualitas. Publik juga akan mudah diinformasikan baik tentang keberadaan konstelasi partai politik maupun pilihan kebijakan bila jumlah kekuatan politik lebih sederhana.

## BAB III DASAR PENYEMPURNAAN

### 1. Dasar Filosofis

Penyempurnaan sistem politik pada umumnya dan sistem pemerintahan pada khususnya merupakan agenda kolektif bangsa kita, maka ada dua strategi penyempurnaan yang bisa dilakukan, yaitu (1) penyempurnaan yang bersifat mendasar yang memerlukan perubahan atau amandemen kembali atas UUD 1945; dan (2) penyempurnaan yang bersifat bertahap melalui perbaikan dan atau revisi terhadap segenap perundang-undangan bidang politik. Idealnya penyempurnaan tersebut semestinya dilakukan secara mendasar sekaligus. Namun karena berbagai pertimbangan obyektif seperti fisibilitas (*feasibility*), dan risiko serta *cost* politik yang mungkin diakibatkannya, maka penyempurnaan secara bertahap melalui revisi UU Politik adalah pilihan yang paling realistis.

Dalam rangka penyempurnaan secara bertahap yang bersifat jangka pendek, paling kurang dilakukan penataan dan penyempurnaan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensial yang efektif, yaitu penyempurnaan sistem kepartaian.

### 2. Dasar Sosiologis.

Pengalaman sejarah kepartaian di Indonesia sejak era reformasi menunjukkan bahwa problematik bahwa ketentuan *electoral threshold* yang diberlakukan menghasilkan proses politik yang dipandang dan berdampak dalam parlemen pada rendahnya produk legislasi, lemahnya fungsi pengawasan, serta tidak begitu efektifnya kerja keparlemenan secara umum. Secara teoritis, tingkat fragmentasi partai - dalam hal ini jumlah partai - merupakan faktor yang menentukan struktur persaingan antarpolisi, interaksi dan stabilitas pemerintahan. Sementara itu tingkat polarisasi partai – yakni jarak ideologis antarpolisi - menentukan kualitas stabilitas politik, konflik, dan loyalitas pemilih terhadap partai. Dengan demikian tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang rendah cenderung menjadikan tata-kelola pemerintahan lebih mudah dan efektif bagi eksekutif, dan sebaliknya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang tinggi cenderung memperlemah tata-kelola pemerintahan, serta mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara partai-partai, maupun antara parlemen dan pemerintah<sup>16</sup>.

Dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan yang kuat, dan sistem pemilu mendorong terbentuknya sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi (jumlah partai) dan polarisasi (jarak dan

pengelompokan ideologis antarpartai) yang rendah, atau sekurang-kurangnya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai sedang. Selain faktor sistem kepartaian, kualitas institusionalisasi partai-partai secara internal dan kualitas kepemimpinan partai juga sangat menentukan efektifitas kerja partai dan sistem kepartaian di dalam sistem demokrasi. Oleh karena itu penyempurnaan sistem kepartaian harus dipandang sebagai agenda tak terpisahkan dari upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial di satu pihak dan penguatan sistem perwakilan di lain pihak. Di samping itu untuk mendukung presidensialisme yang kuat dan efektif maka sistem kepartaian yang dihasilkan pemilu semestinya mengkondisikan terjadinya koalisi antarpartai dengan basis ideologi dan atau *platform* politik yang sama atau mendekati sama.

Sehubungan dengan keinginan untuk membuat sistem kepartaian dapat memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial, paling tidak ada empat sasaran yang menjadi tujuan dari penyempurnaan sistem kepartaian melalui UU Partai Politik perlu dilakukan. Keempat sasaran itu adalah (1) mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana; (2) mendorong terciptanya pelembagaan partai yang efektif dan kredibel; (3) mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel; dan (4) mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat akar-rumput.

Pengalaman dalam pemilu legislatif 2004 memberlakukan sistem perwakilan proporsional, yang dalam implementasinya menunjukkan peran partai politik sangat dominan dibanding dengan peran konstituen dalam perolehan kursi di lembaga perwakilan rakyat. Nilai-nilai demokrasi pada dasarnya memberi arah bagi adanya keseimbangan yang proporsional peran partai politik dengan suara konstituen. Arah demokrasi yang demikian akan mampu menyerap aspirasi politik rakyat terutama konstituennya dalam memberikan kontribusi yang berkualitas dan signifikan bagi kesejahteraan rakyat.

Dalam konteks pemilu presiden dan wakil presiden, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lalu diberikan peluang kepada partai-partai politik yang tidak memenuhi persyaratan untuk bergabung dalam mengusung bakal calon presiden dan wapres atau bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam pelaksanaannya adakalanya terjadi perilaku politik gabungan partai pengusung bakal calon presiden dan wapres atau bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harusnya konsisten dalam melaksanakan kesepakatan dengan mendukung kinerja calon terpilih sampai habis masa jabatannya, karena dukungannya itu mengandung makna etika politik dan etika berdemokrasi. Dalam kenyataannya tidak terjadi seperti yang digambarkan seperti tersebut di atas. Makna etika politik dan etika demokrasi inilah yang diharapkan memberikan dorongan pada partai politik untuk memperkuat kinerja calon terpilih dalam melaksanakan jabatannya.

### 3. Dasar Yuridis

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan pilihan politik yang sudah tepat jika dikaitkan dengan rentang geografis Indonesia yang begitu luas, sangat heterogen secara politik dan kultural, serta obsesi desentralisasi pemerintahan dan otonomi luas bagi daerah. Apalagi jika dihubungkan dengan pengalaman sejarah bangsa yang hampir selalu diwarnai instabilitas politik, dan kebutuhan bangsa akan mekanisme dan sirkulasi kepemimpinan yang lebih pasti dan terukur.

Pengembangan kehidupan politik berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 telah melahirkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang menempatkan partai politik sebagai salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dalam pelaksanaan dari pengalaman selama ini telah menjurus kepada keinginan untuk dilakukan perubahan karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan.

Demikian pula halnya dengan pelaksanaan Pemilihan Umum berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pelaksanaan pemilihan umum tersebut menunjukkan peran dan dinamika partai politik yang pada akhirnya menimbulkan problematika yuridis, ketika pada gilirannya akan memberikan peran politik dalam pemilu 2009. Keterkaitan itulah UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik harus dilakukan penyempurnaan.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, peran partai politik yang mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden belum terlihat adanya dukungan terhadap penguatan kinerja kepresidenan selama masa jabatannya pada satu segi, sedangkan pada segi lain UUD 1945 Pasal 6A ayat (2) telah memberikan dasar yang kuat bagi adanya gabungan partai politik. Dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik tidak terdapat pengaturan mengenai hal ini. Untuk melaksanakan dasar konstitusional tersebut perlu dilakukan penyempurnaan terhadap UU partai politik.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, penyempurnaan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik pada prinsipnya mempunyai dasar yuridis yang relevan dengan pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

## BAB IV PROBLEMATIK UNDANG-UNDANG NOMOR 31 TAHUN 2002 TENTANG PARTAI POLITIK

### 1. Sistem Kepartaian Sederhana

Penerapan sistem presidensial di Indonesia belum dapat mewujudkan pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Salah satu alasan terpenting ialah di dalam sistem kepartaian sederhana dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah pula di parlemen, yang pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan kebijakan/keputusan di parlemen yang relatif tidak berlarut-larut.

Persoalan lain yang dihadapi dalam sistem kepartaian kita adalah jumlah partai politik yang terlalu banyak menimbulkan dilema bagi demokrasi, sebab banyaknya organisasi peserta pemilu pada gilirannya mempersulit tercapainya pemenang mayoritas, sementara ketiadaan partai yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala spesifik bagi terciptanya pemerintahan dan politik yang stabil (stabilitas pemerintahan dan stabilitas politik).

Sementara itu diketahui bahwa salah satu kelemahan dari sistem presidensial yang berlangsung pada masa transisi ialah ketiadaan koalisi besar yang permanen di parlemen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir senantiasa mendapat hambatan dan tantangan dari parlemen. Dengan demikian, strategi penting yang perlu diambil ialah bagaimana mendorong terbentuknya koalisi partai politik di parlemen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain. Hal ini diperlukan sekaligus sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip-prinsip *checks and balances* dari presidensialisme.

Persoalannya ialah bagaimana cara kita menciptakan sistem multipartai sederhana agar dalam prosesnya berjalan secara alami. Salah satu desain untuk dapat menciptakan sistem kepartaian sederhana adalah dengan tetap memberlakukan *electoral threshold (ET)*. Pada Pemilu 1999, melalui UU No.2 Tahun 1999, diterapkan ET sebesar 2 persen, lalu pada Pemilu 2004 berdasarkan UU No.12 Tahun 2003 batas ET dinaikkan menjadi 3 persen, sehingga hanya partai-partai yang memenuhi ketentuan tersebut yang dapat mengikuti pemilu berikutnya.

Bermunculannya banyak partai selama ini juga dikarenakan ketentuan pembentukan partai politik yang terlalu mudah. Selain itu, penyederhanaan kepartaian juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik yang terbangun di parlemen, atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah di tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Secara konstitusional partai politik dapat terdorong untuk secara sadar bernaung dalam gabungan partai politik seperti untuk

mengusulkan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilihan presiden 2004 lalu, dan terpilihnya beberapa kepala daerah dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah belakangan ini sudah diterapkan, namun gabungan partai politik yang tercipta cenderung bersifat *instant*, lebih berdasarkan kepentingan politik jangka pendek, dan belum berdasarkan *platform* dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.

## 2. Pelembagaan Partai Politik

Salah satu problematik partai politik di Indonesia dewasa ini adalah belum terlembaganya partai sebagai organisasi moderen. Yang dimaksud dengan pelembagaan partai politik, adalah proses pematangan sikap dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Dalam konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai yang ada, melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Suatu sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptabel, kalau ia mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini, jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk membentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik.

Sistem kepartaian yang kokoh sekurang-kurangnya harus memiliki dua kapasitas. *Pertama*, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan. *Kedua*, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan yang dihadapi oleh sistem politik. Dengan demikian, sistem kepartaian yang kuat menyediakan organisasi partai yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna mengasimilasikan kelompok baru ke dalam sistem politik.

## 3. Fungsi Partai Politik

Persoalan lain yang dihadapi sistem kepartaian adalah belum berjalannya secara maksimal fungsi yang dimiliki oleh partai politik, baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat. Di antara fungsi partai terhadap negara adalah jaminan menciptakan pemerintahan yang efektif dan adanya adanya partisipasi politik terhadap pemerintahan yang berkuasa. Sementara fungsi partai politik terhadap rakyat, antara lain, adalah memperjuangkan kepentingan, aspirasi, dan nilai-nilai pada masyarakat serta memberikan perlindungan dan rasa aman. Partai politik juga belum memberikan pendidikan politik dan melakukan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Sistem kepartaian yang ada juga masih menghadapi derajat kesisteman yang rendah serta kurang mengakar dalam masyarakat, struktur organisasi partai yang tidak stabil yang tidak mengacu pada AD/ART, dan citra partai di mata publik yang masih relatif buruk. Selain itu, partai politik yang ada pada umumnya cenderung pada tipe partai politik kharismatik dan klientelistik ketimbang partai programatik.

Lemahnya pelembagaan partai politik di Indonesia, terutama disebabkan oleh belum munculnya pola partai kader. Partai politik cenderung membangun partai massa yang memiliki ciri-ciri: meningkatnya aktivitas hanya menjelang pemilu, menganut sistem keanggotaan yang amat longgar, belum memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta belum mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat.

Partai yang berorientasi pada massa memiliki kelemahan menyolok menyangkut kurang intensif dan efektifnya kerja partai. Sepanjang tahun sebagian besar kantor partai hampir tidak memiliki agenda kegiatan yang berarti. Hal ini ditandai dengan tidak dimilikinya rencana kerja partai yang bersifat jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Padahal, partai politik semestinya merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, serta cita-cita yang sama, dan yang mempunyai visi, misi, program dan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan politik itu memperjuangkan kepentingan rakyat. Oleh karena itu membuat partai tidak memiliki program yang jelas dalam hal bagaimana melakukan pendidikan politik bagi masyarakat, melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan, belum dapat membangun sosialisasi politik dan komunikasi politik untuk menjembatani rakyat dengan pemerintah.

Dengan demikian partai politik yang demikian hanya berorientasi pada perolehan dukungan suara di daerah pemilihannya dalam rangka memperoleh kekuasaan tanpa memperhatikan kepentingan dan pemenuhan hak konstituen. Hal ini yang membuat partai gagal dalam mengembangkan dan mempertahankan kepercayaan masyarakat. Dalam kondisi krisis kepercayaan masyarakat terhadap partai politik yang berakibat pada penurunan dukungan masyarakat terhadap perolehan suara, dapat menimbulkan frustrasi bagi kader dan pengurus partai. Kondisi sedemikian ini menyebabkan banyak kader dan pengurus partai yang berdedikasi tinggi sekaligus memiliki karakter, dengan mudah merubah garis politik.

Bertolak dari sistem rekrutmen dan ketidakjelasan program kerja dan orientasi partai, pemenuhan hak dan kewajiban yang terabaikan, rendahnya kepercayaan masyarakat, kepemimpinan partai yang kurang responsif dan inovatif sehingga menimbulkan sejumlah problematik dan konflik yang sering tidak terselesaikan oleh internal partai. Konflik yang tidak terselesaikan tersebut disebabkan oleh terbatasnya pengaturan penyelesaian konflik yang dilakukan melalui prinsip musyawarah mufakat internal partai, maupun penyelesaian konflik/perselisihan yang dilakukan melalui pengadilan.

Satu hal yang dapat diakui bahwa lemahnya pelembagaan sistem kepartaian adalah dari belum tersedianya pengaturan yang dapat dijadikan pedoman untuk membekukan kepengurusan partai politik, baik untuk kepengurusan tingkatan pusat, tingkat propinsi, maupun tingkat kabupaten/kota. Problem lain yang dihadapi adalah upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik sekalipun masih menemukan kendala kultural dan struktural.

#### **4. Kemandirian Partai Politik**

Problematik partai politik yang dirasakan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik ditandai oleh gejala belum munculnya kemandirian partai yang terkait dengan pendanaan yang tidak memadai dari luar iuran anggota dan subsidi negara. Iuran anggota pada sebagian besar partai relatif tidak berjalan karena partai umumnya bersifat massa dan juga lemahnya mekanisme hadiah dan ganjaran di dalam internal partai. Ini mengakibatkan partai senantiasa tergantung atau berharap sumbangan dari pemerintah, pihak lain baik pribadi atau perusahaan. Akibatnya, partai sibuk mencari tambahan dana partai sedangkan pada saat yang bersamaan partai politik harus memperjuangkan kepentingan rakyat.

Selain daripada itu tidak adanya mekanisme pengelolaan keuangan yang meliputi perencanaan dan penganggaran, pengakuntansian dan pelaporan, mengakibatkan tidak terwujudnya laporan pertanggungjawaban keuangan akhir tahun partai yang transparan, akuntabel dan *auditable*. Hal ini mendorong rendahnya tingkat kepercayaan anggota dan masyarakat terhadap partai politik dalam mengelola uang dan kekayaannya.

#### **5. Pembentukan Partai Politik**

Hal lain yang turut serta menyokong lemahnya pelembagaan partai politik adalah mudahnya syarat bagi pembentukan partai politik. UU Nomor 31 Tahun 2002 menyebutkan bahwa "Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (limapuluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akte notaris". Dari ketentuan itu terlihat bahwa pendirian atau pembentukan partai mudah dilakukan karena cukup mengumpulkan 50 (lima puluh) orang, sehingga mendorong setiap orang atau kelompok untuk mendirikan partai politik. Oleh karena itu dalam penyempurnaan undang-undang ini diupayakan adanya kenaikan jumlah warga negara yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun untuk mendirikan partai politik paling sedikit 250 orang.

Hampir sebagian besar partai politik menghadapi masalah sentralisasi yang terlalu kuat di dalam organisasi partai, antara lain ditandai oleh sentralisasi dalam pengambilan keputusan di tingkat pengurus pusat (DPP) dan pemimpin partai. Hal ini membuat kepengurusan partai di daerah sering kali

tidak menikmati otonomi politik dan harus rela menghadapi berbagai bentuk intervensi dari pengurus pusat partai. Dalam kaitan ini, penyempurnaan sistem kepartaian dalam rangka mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan, perlu diatur ketentuan didalam penyempurnaan UU tentang Partai Politik paling sedikit mengarah kepada terbentuknya sistem multipartai sederhana, terciptanya pelembagaan partai yang efektif dan kredibel, terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, dan penguatan basis dan struktur kepartaian.

## BAB V

### LINGKUP PENYEMPURNAAN DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG

#### 1. Sistem Multipartai Sederhana

Konsep “sederhana” dalam sistem multipartai sederhana tidak hanya merujuk pengertian tentang jumlah partai (tingkat fragmentasi) yang relatif sedikit, melainkan juga sederhana dalam pengertian pengelompokan ideologis antarpartai itu sendiri. Polarisasi ideologis yang sederhana diperlukan untuk membangun tradisi konsensus dan memperkokoh *platform* politik partai-partai di dalam sistem kepartaian. Secara jangka panjang, sistem multipartai sederhana pada akhirnya kelak menghasilkan sistem dwi-partai, karena pada dasarnya sistem dwi-partailah yang lebih tepat untuk mendukung dan memperkuat sistem pemerintahan presidensiil dan sistem perwakilan bikameral.

Cakupan penyempurnaan yang dapat diatur melalui penyempurnaan UU Partai Politik di antaranya:

- memperketat persyaratan pembentukan partai tanpa mengurangi hak kebebasan berserikat bagi setiap warga negara<sup>17</sup>;
- menciptakan peluang penggabungan partai politik dalam bentuk gabungan partai politik dalam rangka memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- mendorong terjadinya penggabungan partai-partai kecil dan partai-partai yang gagal memenuhi *electoral threshold* atas dasar kesamaan dan/atau kedekatan ideologis atau *platform* politik.

#### 2. Pelembagaan Partai Politik

Pelembagaan (institusionalisasi) partai berkaitan dengan kebutuhan partai akan otonomi dan kohesifitas internal, ketangguhan organisasi, identitas politik atau ideologis yang jelas, dan keperluan akan demokratisasi internal. Sistem kepartaian tidak berfungsi apabila partai-partai mudah terbelah dalam konflik internal, tidak menjalankan fungsi-fungsinya sebagai partai politik, tidak memiliki sumber dana dan sumberdaya yang memadai, tidak mempunyai ideologi dan *platform* politik yang jelas, dan dikelola secara tradisional. Ruang lingkup agenda penyempurnaan yang dapat diatur melalui UU Partai Politik di antaranya:

- memperkuat kapasitas partai dalam rekrutmen anggota, kaderisasi, dan seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan politik di luar partai, termasuk untuk mengisi jabatan-jabatan publik di lembaga legislatif dan eksekutif;

- mendorong kapasitas partai dalam mewujudkan fungsi-fungsi sosialisasi dan pendidikan politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, partisipasi politik, dan fungsi penyelesaian konflik;
- mendorong partai politik dalam penyusunan kepengurusan dan proses pengisian jabatan politik dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

### **3. Pembentukan Kepemimpinan Partai Politik**

Kepemimpinan partai yang demokratis, akuntabel dan berkarakter tidak hanya diperlukan untuk mendukung berfungsinya sistem kepartaian, melainkan juga dibutuhkan untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan dan sistem perwakilan. Lebih jauh lagi, lahirnya kepemimpinan demokratis, akuntabel dan berkarakter pada dasarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari upaya membangun kepemimpinan yang kuat dan visioner yang dibutuhkan bangsa Indonesia ke depan.

Ruang lingkup agenda penyempurnaan di antaranya mendorong berlangsungnya seleksi kepemimpinan partai yang demokratis dan pelembagaan kepemimpinan secara kolegal dan demokratis karena partai pada hakikatnya adalah wadah seleksi kepemimpinan di dalam sistem demokrasi;

### **4. Penguatan Basis dan Struktur Kepartaian**

Partai yang kuat, melembaga, dan berfungsi dalam penyerapan aspirasi rakyat pada dasarnya adalah partai-partai yang memiliki basis sosial yang jelas dan berakar di tengah masyarakat. Satu hal yang menarik dalam konstitusi adalah adanya keinginan dikembangkannya apa yang dikenal dengan sistem gabungan partai politik. Sasaran yang diharapkan dari berlakunya sistem ini adalah tercapainya prinsip keadilan bagi warga negara untuk berkumpul dan berserikat dalam partai, dan di lain pihak pencapaian prinsip multi partai sederhana dan penguatan sistem presidensial bisa tercapai. Namun demikian di dalam penyempurnaan undang-undang tentang partai politik belum diberi tempat.

## **BAB VI**

### **MATERI RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PARTAI POLITIK**

Materi rancangan undang-undang tentang partai politik adalah seperti diuraikan berikut.

#### **1. Ketentuan Umum**

Materi rancangan undang-undang tentang partai politik mengandung banyak hal yang baru. Hal baru yang menjadi muatan materi penyempurnaan adalah seperti anggaran dasar partai politik, anggaran rumah tangga partai politik, pendidikan politik, peraturan partai politik, keputusan partai politik dan keuangan partai politik. Materi muatan baru tersebut menjadi dasar dan alasan mengenai perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan umum.

Dalam ketentuan umum diadakan penyempurnaan pengertian mengenai Anggaran Dasar partai politik sebagai ketentuan dasar bagi partai politik dalam memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Anggaran Rumah Tangga Partai Politik adalah ketentuan yang merupakan penjabaran ketentuan operasional yang dimuat dalam Anggaran Dasar Partai Politik.

Pendidikan politik dimasukkan dalam ketentuan umum karena perlu ada tambahan dalam ketentuan pasal penyempurnaan. Pendidikan politik adalah proses pembelajaran dan penumbuhan pemahaman anggota, pengurus, penjabaran ketentuan operasional yang dimuat dalam AD dan bakal calon partai, serta masyarakat luas agar menyadari fungsi, tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab sebagai warga negara Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hal baru yang harus dimasukkan dalam penyempurnaan dari ketentuan umum adalah Peraturan partai politik. Peraturan Partai Politik mengandung makna sebagai perangkat aturan yang dibentuk oleh pimpinan Pengurus Partai Politik Tingkat Pusat sesuai kewenangan yang diberikan oleh dan/atau berdasarkan AD/ART, yang bersifat mengikat secara internal dalam organisasi partai politik, dan ditetapkan dalam dan/atau berdasarkan musyawarah nasional partai politik. Demikian juga mengenai Keputusan partai politik yang mengandung makna sebagai ketetapan yang dibuat oleh Ketua Umum partai politik tingkat pusat atau nama lain yang bersifat mengikat secara internal terhadap anggota dan pengurus partai politik.

Ketentuan mengenai keuangan partai politik yang diberi pengertian bahwa keuangan partai politik adalah semua hak dan kewajiban partai politik yang

dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik partai yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

## 2. Pembentukan Partai Politik

Dalam penyempurnaan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik diatur beberapa perubahan mengenai persyaratan pembentukan Partai Politik. Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Indonesia perlu diadakan perubahan dengan rumusan bahwa Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 250 (dua ratus lima puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akta notaris.

Alasan yang menjadi dasar perubahan dari 50 menjadi 250 orang dimaksudkan dalam rangka mengakomodasi dan meningkatkan kesungguhan serta perluasan partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasi politiknya melalui hak konstitusional kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945.

Alasan kenaikan tersebut antara lain dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan syarat pendirian partai politik lokal di Aceh; yang didirikan oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang WNI. Untuk pendirian partai politik nasional yang mencakup 33 (tiga puluh tiga) provinsi, adalah wajar jika dipersyaratkan dengan dukungan sekurang-kurangnya 250 (dua ratus lima puluh) orang WNI. Demikian pula kenaikan itu harus disesuaikan dengan kenaikan jumlah penduduk selama 5 (lima) tahun berdasarkan data BPS, yaitu dari tahun 2002 (UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik) sebanyak 202,71 juta jiwa, dan proyeksi jumlah penduduk pada tahun 2007 menjadi sebanyak 224,90 juta jiwa, atau mengalami kenaikan sebanyak 22,20 juta jiwa (11,0%).

Setiap pembentukan partai politik harus dibuatkan dalam suatu akta notaris yang memuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. Dalam Anggaran Dasar partai politik perlu diberikan patokan dasar mengenai hal tertentu yang harus dimuat. Rumusan Anggaran Dasar Partai Politik paling sedikit memuat asas dan ciri partai politik, visi dan misi partai politik, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik, tujuan dan fungsi partai politik, organisasi, tempat kedudukan dan pengambilan keputusan, kepengurusan partai politik, peraturan dan keputusan partai politik, pendidikan politik; dan keuangan partai politik, serta kepengurusan partai politik tingkat pusat. Dimuatnya materi rumusan Anggaran Dasar Partai Politik dimaksudkan untuk mempertegas bahwa aspek fungsi, tugas, wewenang dan kewajiban partai politik merupakan aspek yang sangat substansial dan bernilai strategis.

Hal lain yang perlu diatur dalam penyempurnaan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik adalah mengenai kelengkapan persyaratan agar dapat didaftarkan kepada Departemen yang berwenang. Persyaratan

tersebut adalah bahwa partai politik harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan; dan 25% (dua puluh lima per seratus) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan.

### **3. Keanggotaan**

Berkaitan dengan keanggotaan partai politik, dalam penyempurnaan ini telah dibuat ketentuan yang lebih lengkap. Selain WNI yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin akan tetapi perlu ditetapkan pula bahwa WNI yang tidak sedang menjadi anggota partai politik lain dapat menjadi anggota partai politik, kecuali undang-undang menentukan lain. Koridor ini apabila dilanggar dapat menjadi dasar bagi pemberhentian keanggotaan, mencakup juga keanggotaan dalam lembaga perwakilan rakyat, disamping melakukan tindak pidana seperti tindak pidana dalam KUHP dan/atau di luar KUHP.

### **4. Keorganisasian**

Perlu diadakan perubahan mendasar mengenai susunan organisasi partai politik dengan memberikan katagori teritorial sehingga dapat diketahui batas-batas manajerial dan untuk peningkatan kinerja partai politik. Oleh karena itu nomen klatur keorganisasian partai politik tidak dapat digeneralisasi tetapi diberi tekanan pada kategori teritorial. Disarankan untuk membagi organisasi partai politik itu dalam katagori tingkat pusat, tingkat propinsi, tingkat kabupaten/kota yang mempunyai hubungan kerja yang bersifat hirarkis. Sejalan dengan katagori itu, organisasi partai politik dengan kepengurusan yang dipilih melalui proses demokratis dan musyawarah sesuai dengan prinsip dasar dalam Anggaran Dasar.

Dalam rencana penyempurnaan yang berkaitan dengan penyelesaian perselisihan perlu dimasukkan mekanisme yang demokratis. Dalam hal terjadi perselisihan terhadap keabsahan materi dan hasil musyawarah/rapat partai politik, diselesaikan melalui musyawarah untuk mufakat. Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dapat dilakukan melalui pengadilan negeri.

### **5. Kepengurusan**

Dalam penyempurnaan UU Nomor 31 Tahun 2002 sepanjang mengenai kepengurusan, diatur ketentuan mengenai kepengurusan partai politik tingkat pusat yang harus berkedudukan di ibukota negara. Selain itu, juga dilakukan penekanan ketentuan mengenai kesetaraan dan keadilan gender.

Rumusan ketentuan dalam penyempurnaan undang-undang ini juga untuk mengantisipasi mengenai terjadinya kepengurusan ganda dalam partai politik. Dalam kenyataan empiris di lapangan masih banyak dijumpai bahwa terjadinya kepengurusan ganda sebagai akibat dari lemahnya proses akomodasi dalam lingkungan internal partai. Jika keadaan ini tidak diantisipasi secara dini, maka akan terjadi delegitimasi kepengurusan yang berlanjut pada penurunan kewibawaan partai. Oleh karena itu dibuka ruang penyelesaian secara yuridis yang didahului dengan musyawarah untuk mufakat. Dengan demikian disarankan untuk membuat ketentuan bahwa dalam hal terjadi keberatan dari sekurang-kurangnya  $\frac{1}{2}$  (setengah) peserta forum musyawarah atau terdapat kepengurusan ganda partai politik yang didukung oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{2}$  (setengah) peserta forum musyawarah untuk mufakat atau melalui pengadilan negeri.

## **6. Rekrutmen dan Pendidikan Politik**

Penyempurnaan undang-undang ini mencakup juga aspek rekrutmen dan pendidikan politik. Mengingat dua hal ini sangat erat kaitannya aspek tradisi kultural internal partai politik, maka dalam undang-undang ini perlu diberikan penekanan secara khusus.

Tradisi kepengurusan partai politik selama ini terutama menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 dalam menentukan bakal calon anggota legislatif, Presiden, Wakil Presiden, Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah hampir dapat dipastikan akan banyak mengalami kesulitan. Oleh karena itu perlu diberi koridor hukum dalam penyempurnaan undang-undang partai politik agar dapat melakukan rekrutmen terhadap WNI menjadi anggota partai politik, dan anggota partai untuk menjadi bakal calon anggota DPR dan DPRD, bakal calon Presiden dan Wakil Presiden dan menjadi bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kultur empirik partai politik baik sebelum, menjelang atau pada saat penyelenggaraan pemilihan umum, menuntut masyarakat untuk memperluas partisipasinya. Akan tetapi pada saat bersamaan tingkat pemahaman dan partisipasi politik masyarakat terhadap seluruh aktivitas perpolitikan dan pesta demokrasi tidak relatif masih lemah. Oleh karena itu undang-undang ini harus memberikan arahan normatif bagi perlunya pendidikan politik oleh semua partai politik dapat melakukan pendidikan politik bagi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesadaran warga negara Republik Indonesia akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bagi anggota dan pengurus partai politik.

Pendidikan politik untuk mendapatkan bakal calon yang berkualitas untuk diusulkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, anggota DPR, DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota masih lemah. Kompleksitas permasalahan pendidikan politik ini menuntut partai politik dapat

bekerjasama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, organisasi kemasyarakatan. Hal demikian dimaksudkan untuk meningkatkan solidaritas politik dalam rangka memelihara dan menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, menjaga keutuhan NKRI, dan meningkatkan pemahaman tugas, fungsi, hak dan kewajiban partai politik.

## 7. Keuangan

Posisi keuangan partai politik mempunyai pengaruh signifikan terhadap seluruh aktivitas partai politik, terutama terkait dengan keikutsertaan dalam penyelenggaraan pemilu termasuk untuk memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu. Terlebih lagi dalam kegiatan kampanye, aspek keuangan menjadi perkara yang penting, keuangan partai politik harus diatur dalam penyempurnaan UU partai politik mengenai jenis-jenis sumber keuangan partai politik seperti kontribusi APBN, kontribusi APBD, kontribusi masyarakat luas dan terutama sekali kontribusi anggota partai politik yang bersangkutan merupakan elemen-elemen yang perlu diatur dalam undang-undang partai politik. Sumber keuangan partai politik yang berasal dari berbagai sumbangan baik dari orang perseorangan anggota partai politik, badan hukum publik maupun badan hukum privat perlu diatur secara tegas. Pengaturan demikian dimaksudkan agar ada keseimbangan politik dalam seluruh aktivitas politik dari dukungan keuangan partai politik yang berimbang.

Pengaturan dukungan keuangan partai politik yang berimbang tersebut diatas dapat berupa rumusan hukum seperti pengaturan bahwa sumbangan yang diterima partai politik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa berasal dari perseorangan yang anggota partai politik atau yang bukan, begitu pula dari badan hukum privat atau badan hukum publik harus ada ketentuan hukum yang memberikan pembatasan-pembatasan. Contoh pembatasan dalam rumusan hukum adalah sumbernya dari kalangan perseorangan yang bukan anggota partai politik yang bersangkutan paling banyak senilai Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) per orang dalam waktu 1 (satu) tahun, atau perusahaan dan/atau badan usaha non pemerintah paling banyak senilai Rp3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah) dalam waktu 1 (satu) tahun.

Setiap partai politik mempunyai tanggung jawab hukum terhadap transparansi dan akuntabilitas publik dalam keuangan partai politik. Oleh karena itu pengurus partai politik tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota, menyusun laporan keuangan partai politik setelah tahun anggaran berkenaan berakhir sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang direkomendasikan oleh Ikatan Akuntan Indonesia. Pengurus partai politik tingkat pusat menyusun laporan keuangan konsolidasian partai politik yang merupakan penggabungan dari laporan keuangan setelah tahun anggaran berakhir kepada akuntan publik untuk diaudit oleh akuntan publik. Akuntan publik ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah atas rekomendasi Ikatan Akuntan Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal-hal demikian direkomendasikan untuk diatur dalam rencana penyempurnaan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002.

## 8. Sanksi

Dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik terdapat ketentuan mengenai sanksi. Penerapan sanksi dalam kondisi empirik belum memberikan perubahan signifikan, yang hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya pelanggaran terhadap berbagai larangan dalam undang-undang. Oleh karena itu dalam penyempurnaan undang-undang ini perlu dibuat ketentuan hukum yang merupakan pemberatan hukuman.

Pemberatan hukuman ini di dalam penyempurnaan dilakukan dengan perubahan kualitas dan kuantitas hukuman. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 setiap orang yang memberikan sumbangan kepada partai politik melebihi jumlah yang dibatasi, penyempurnaan undang-undang ini harus menetapkan bahwa sumbangan dari jumlah Rp.200.000.000,00- dinaikkan menjadi Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), yang melebihi jumlah Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) dipidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Dalam hal pengurus partai politik yang menerima atau menyuruh menerima sumbangan dari seorang dan/atau perusahaan/badan usaha yang melebihi ketentuan, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah). Dalam hal setiap orang yang mempengaruhi atau memaksa sehingga seseorang dan/atau perusahaan/badan usaha memberikan sumbangan kepada partai politik melebihi ketentuan, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah). Dalam hal sumbangan yang diterima partai politik dari perseorangan dan/atau perusahaan/ badan usaha yang melebihi batas ketentuan, disita untuk negara. Dalam hal pengurus partai politik yang melakukan atau menyuruh melakukan pelanggaran, diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Rumusan-rumusan pemberatan hukuman di atas direkomendasikan untuk menjadi rumusan pasal yang bersifat mengikat mengenai pembedaan.

## 9. Ketentuan Transisional

Sudah menjadi prosedur baku dalam setiap pembentukan suatu undang-undang adalah adanya ketentuan hukum yang mengatur pertautan dua masa yang selalu disebut dengan ketentuan transisional. Ketentuan ini untuk mengisi kekosongan hukum ketika terjadi habisnya masa berlaku ketentuan yang lama dan pada saat yang bersamaan mulai berlaku ketentuan yang baru.

Pada saat mulai berlakunya undang-undang mengenai penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik tidak berselang dengan tidak berlakunya undang-undang tersebut, dengan demikian tidak terdapat kekosongan hukum. Keadaan itu dapat terjadi hanya dengan membuat ketentuan yang bersifat transisional. Pengaturan mengenai ketentuan transisional dalam undang-undang penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, menjadi sebuah keharusan.

Salah satu contoh ketentuan transisional yang dimaksud adalah bahwa partai politik yang sudah mendaftarkan diri kepada Departemen sebelum Undang-Undang ini berlaku, tetap diproses sebagai badan hukum menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan wajib menyesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang ini selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sejak berlakunya Undang-Undang ini. Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibatalkan keabsahannya sebagai badan hukum dan tidak diakui keberadaannya menurut Undang-Undang ini. Rumusan seperti itu direkomendasikan untuk menjadi ketentuan transisional dalam undang-undang yang mengatur penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

## **BAB VII PENUTUP**

Perlu diakui bahwa naskah akademik ini masih jauh dari sempurna, namun untuk saat ini dinilai telah memadai dijadikan dasar dalam rangka penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Hal ini tercermin dari materi yang dimuat dalam naskah akademik ini yang secara substansial dapat dituangkan dalam rumusan bab, pasal dan ayat yang melengkapi kekurangan yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002. Dengan demikian, melalui perumusan yang cermat dan mengakomodasi seluruh kondisi empirik dari pengalaman pelaksanaan sebelumnya, hasil penyempurnaan undang-undang partai politik ini dapat dijadikan dasar, visi dan misi pengembangan partai politik di masa datang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2006. *Modul-Modul Partai Politik*, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah. Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. (Naskah belum dipublikasikan).
- Bastian, Sunil and Robin Luckham. 2003. Introduction: Can Democracy Be Designed? *in The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*. Zed Books, Ltd.London.
- Cheibub, Jose Antonio. 2003. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies in *Comparative Political Studies* 35(3), April 2003. Sage Publications.
- Foweraker, Joe. 1998. "Institutional Design, Party Systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America" in *British Annual of Political Science* 28 (4), Oct. 1998. Cambridge University Press.
- Figueroa, Argelina Cheibub and Fernando Limongi, "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil, in *Comparative Politics*, Volume 32, Number 2, January 2000. The City University of New York.
- Katz, Richard S and Peter Mair. (tanpa tahun). *The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies*.
- Luckham, Robin, Anne Marie Goetz and Mary Kaldor. Democratic Institutions and Democratic Politics. *in The Politics of Institutional Choice*.
- Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," in *Comparative Political Studies*, 26 (1993).
- Carlos Pereira and Bernardo Mueller. 2004. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process, in *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7, September 2004.
- Shugart, Matthew Soberg and John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.