

BAB II

PARTAI POLITIK DAN PERKEMBANGANNYA DI INDONESIA

A. Pembentukan Partai Politik di Indonesia

Indonesia merupakan negara hukum, salah satu ciri dari negara hukum adalah menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Oleh karena itu, membentuk partai politik merupakan bagian dari hak asasi tersebut. Dalam Pasal 28 UUD 1945 disebutkan bahwa “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Partai politik merupakan bentuk dari manifestasi masyarakat yang mempunyai persamaan cara pandang, ideologi kepentingan, visi dan misi dengan tujuan untuk memajukan bangsa Indonesia. Hal utama pengaturan tentang partai politik adalah hak atas kebebasan berserikat / berkumpul. Oleh karena itu syarat utama pendirian partai politik adalah dalam rangka untuk mengakomodir hak tersebut, yaitu hak atas kebebasan berserikat / berkumpul.⁹¹

Partai politik merupakan bentuk perwujudan dari kebebasan serikat yang merupakan salah satu syarat berjalannya roda demokrasi. Kebebasan berserikat tersebut lahir dari kecenderungan manusia untuk hidup bermasyarakat dan berkelompok baik secara formal maupun informal. Kecenderungan hidup bermasyarakat dan berkelompok pada prinsipnya merupakan kehidupan berorganisasi yang timbul untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan yang

⁹¹ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 180.

sama dari masing-masing individu dengan tujuan untuk mencapai kehidupan bersama berdasarkan persamaan pikiran dan hati nurani.⁹²

Kecenderungan berorganisasi ini dalam perkembangannya berubah menjadi salah satu kebutuhan dasar manusia yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia dengan istilah kemerdekaan berserikat (*freedom of association*). Tanpa adanya kemerdekaan berserikat, maka harkat dan martabat manusia akan berkurang karena seseorang tidak dapat dengan mengekspresikan pendapat sesuai dengan pikiran dan hati nuraninya. Kemerdekaan berserikat juga telah diakui dalam hukum internasional yaitu *Article 20* Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, *Article 21* dan *22* Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, dan *Article 5 d (ix)* Konvenan Pemberantasan Diskriminasi Rasial.⁹³

Partai politik merupakan bentuk kebebasan berserikat dimana dalam partai politik tersebut terdapat beberapa individu yang memiliki kesamaan cara pandang, pendapat, ideologi, visi dan misi sehingga dapat dikatakan bahwa partai politik merupakan suatu organisasi dari warga negara. Keberadaan organisasi ini dalam pandangan hukum hanya diakui apabila organisasi tersebut berbentuk badan hukum. Oleh karena itu, jika organisasi (dalam hal ini partai politik) ingin eksistensinya diakui oleh hukum yang ada di negara, maka organisasi itu harus berbadan hukum. Untuk itu penulis akan menampilkan bagaimana proses pembentukan partai politik sesuai dengan ketentuan yang

⁹² Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 4.

⁹³ *Ibid.*

berlaku (berdasarkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik *jo* Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik).

Pasal 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
- (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
- (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD (Anggaran Dasar) dan ART (Anggaran Rumah Tangga) serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) 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. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
 - h. sistem kaderisasi;
 - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
 - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - k. pendidikan politik;
 - l. keuangan Partai Politik; dan
 - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 3 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum.
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
 - a. akta notaris pendirian Partai Politik;
 - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
 - d. kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
 - e. rekening atas nama Partai Politik.

Pasal 4 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

- (1) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2).
- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- (3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia

Pasal 2, 3 dan Pasal 4 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik merupakan Pasal yang berisi ketentuan untuk membentuk suatu partai politik. Pada uraian di atas telah di singgung bahwa agar suatu organisasi itu diakui oleh hukum yang ada di negara, maka organisasi tersebut harus berbadan hukum. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang Undang Nomor 2 Tahun

2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik yaitu “partai politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum”.

Status partai politik sebagai badan hukum itu sangat penting dalam hubungan dengan kedudukan partai politik tersebut sebagai subjek hukum. Hal ini karena dalam kajian ilmu hukum, subjek hukum itu merupakan setiap pembawa hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum. Pembawa hak dan kewajiban itu dapat berupa orang biasa (*natuurlijke persoon*) dan bukan orang biasa (*rechtspersoon*). Subjek hukum *rechtspersoon* itulah yang biasa dikenal dengan badan hukum yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai *persona* (orang fiktif).⁹⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 4 unsur utama dari badan hukum, yaitu: (1) harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain; (2) memiliki tujuan-tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; (3) mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum; dan (4) ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri. Selain keempat unsur tersebut, juga terdapat syarat formalnya yaitu pendaftaran, sehingga dapat diperolehnya status sebagai badan hukum. Tanpa adanya pendaftaran ini, maka tidak akan diperoleh status badan hukum yang berarti belum diakui sebagai subjek hukum (*rechtspersoon*).⁹⁵

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Ketiga, 2006), hlm. 70.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 74-75.

B. Pembubaran Partai Politik di Indonesia

Suatu partai politik dapat dibubarkan apabila partai politik tersebut melanggar ketentuan yang ada. Ketentuan tersebut diatur pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik. Jika ada partai politik yang melanggar ketentuan tersebut, maka partai politik yang bersangkutan terancam akan dibubarkan. Untuk lebih jelasnya penulis akan memaparkan ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pembubaran partai politik yang ada di Indonesia.

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan bahwa partai politik dapat bubar apabila:

- a. membubarkan diri atas keputusan sendiri;
- b. menggabungkan diri dengan Partai Politik lain; atau
- c. dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan bahwa:

Pembubaran Partai Politik atas keputusan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf a dilakukan berdasarkan AD dan ART.

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan:

- (1) Penggabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf b dapat dilakukan dengan cara:

- a. menggabungkan diri membentuk Partai Politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru; atau
 - b. menggabungkan diri dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu Partai Politik.
- (2) Partai Politik baru hasil penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.
- (3) Partai Politik yang menerima penggabungan Partai Politik lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak diwajibkan untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

Pasal 44 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan:

- (1) Pembubaran Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 diberitahukan kepada Menteri.
- (2) Menteri mencabut status badan hukum Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 45 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan:

Pembubaran Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Kementrian.

Ketentuan yang ada pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik menyebutkan bahwa partai politik itu dapat bubar apabila:

- a) membubarkan diri atas keputusan sendiri; b) menggabungkan diri dengan partai politik lain; atau c) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Jika diperhatikan secara cermat, maka alasan partai politik yang dapat bubar tersebut merupakan alasan yang bersifat formal karena partai politik yang bersangkutan tidak melakukan pelanggaran yang bersifat fundamental.

Selanjutnya penulis akan memaparkan Pasal-Pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi mengenai pembubaran partai politik.

Pasal 68 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah

Konstitusi menyebutkan:

- (1) Pemohon adalah Pemerintah.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi tersebut memuat alasan yang lebih mendasar mengenai pembubaran partai politik. Alasan-alasan tersebut yaitu ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Meskipun alasan-alasan yang disebutkan merupakan alasan yang mendasar, tetapi pihak pemohon harus menjelaskan secara jelas mengenai ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Pembubaran partai politik juga diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik. Pada Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik disebutkan bahwa yang menjadi alasan suatu partai politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah apabila:

- a. ideologi, asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
- b. kegiatan partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari ketentuan yang ada pada Pasal tersebut dapat dilihat, bahwa alasan untuk suatu partai politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah apabila: a) ideologi,

asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan UUD 1945; dan/atau b) kegiatan partai politik tersebut bertentangan dengan UUD 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan UUD 1945. Alasan pembubaran partai politik yang ada Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik tersebut merupakan alasan yang bersifat mendasar dan tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang ada pada Pasal 68 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

C. Perkembangan Partai Politik di Indonesia dari Masa Orde Lama Hingga Masa Reformasi

Dinamika partai politik di Indonesia mengalami pasang surut, diantaranya terjadi pada masa orde lama (1959-1966), masa orde baru (1967-1998) dan masa reformasi. Untuk itu, penulis akan menguraikannya dari masa orde lama hingga masa reformasi.

1. Masa Orde Lama

Pada masa orde lama ini terbagi atas dua periode, yaitu era demokrasi liberal parlementer (1945-1959) yang merupakan era kejayaan partai politik dan era demokrasi terpimpin (1959-1966) yang merupakan era awal

pengendalian partai politik oleh negara.⁹⁶ Pada masa orde lama negara Indonesia menganut sistem parlementer atau biasa juga dikenal dengan masa demokrasi liberal, dengan dianutnya sistem parlementer tersebut maka mengakibatkan lahirnya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 yang berisi pemberian kesempatan kepada rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai politik dalam sistem multipartai. Hal ini dilakukan atas usul dari BPKNIP yang terdiri dari dua hal, yaitu:⁹⁷ *Pertama*, pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan partai-partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, pemerintah berharap supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkannya pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946.

Dalam Maklumat Pemerintah yang lahir pada tanggal 3 November 1945 itu mencerminkan kehidupan politik yang pluralisme-liberal yang menekankan pada peranan rakyat yang lebih menonjol daripada peranan negara. Hal itu menunjukkan pertanda pergeseran dari sistem politik otoriter ke sistem libertarian (demokrasi liberal) dengan sistem banyak partai.⁹⁸

Dalam perkembangannya, sistem multipartai yang dianut oleh Indonesia pada saat itu tidak menguntungkan negara karena banyaknya jumlah partai politik yang bermunculan yang mengakibatkan munculnya persaingan antarpartai yang pada akhirnya menyebabkan pertentangan

⁹⁶ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam... Op.cit.*, hlm. 21.

⁹⁷ Fatkhurohman, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 9.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

antargolongan. Persaingan ini terjadi karena pada saat itu partai politik berlomba-lomba menerapkan konsep-konsep politiknya secara kaku dengan mengutamakan kepentingan partai di atas kepentingan bangsa.⁹⁹

Karena pada saat itu Indonesia menganut sistem parlementer, maka anggota DPR dengan mudahnya mengeluarkan mosi tidak percaya kepada pemerintah sehingga menyebabkan beberapa kabinet pemerintah tidak berlangsung lama. Berikut nama-nama kabinet Indonesia pada masa demokrasi liberal:¹⁰⁰

1. Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951)
2. Kabinet Sukiman (April 1951-Februari 1952)
3. Kabinet Wilopo (April 1952-Juni 1953)
4. Kabinet Ali Sastroamijoyo I (Juli 1953-Agustus 1955)
5. Kabinet Burhanuddin Harahap (Agustus 1955-Maret 1956)
6. Kabinet Ali Sastroamijoyo II (Maret 1956-Maret 1957)
7. Kabinet Juanda (Maret 1957-Juli 1959).

Kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan faktor yang mendorong lahirnya partai-partai politik dan mendorong terbentuknya sistem multipartai di Indonesia. Herbert Feith membagi corak aliran partai-partai pada 1950-an ke dalam lima aliran besar:¹⁰¹ 1) Nasionalisme Radikal, 2) Tradisionalisme Jawa, 3) Islam, 4) Sosialisme Demokratis dan 5) Komunisme.

Berbeda dengan klasifikasi yang disebutkan oleh Herbert Feith, pemerintah melalui kementerian penerangan menerbitkan buku *Kepartaian*

⁹⁹ Djoko Yoewono, "Kedudukan Partai Politik di Indonesia Pada Masa Pemerintahan Orde Baru", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1987, hlm. 25.

¹⁰⁰ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 88-89.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 89.

Indonesia yang membagi partai-partai yang terdapat pada masa tersebut ke dalam empat klasifikasi, yaitu:¹⁰²

- a. Dasar Ketuhanan
 - 1) Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi)
 - 2) Partai Sjarikat Islam Indonesia (PSII)
 - 3) Pergerakan Tarbiyah Islamiah (Perti)
 - 4) Partai Kristen Indonesia (Parkindo)
 - 5) Partai Katholik
- b. Dasar Kebangsaan
 - 1) Partai Nasional Indonesia (PNI)
 - 2) Persatuan Indonesia Raya (PIR)
 - 3) Partai Indonesia Raya (Perindra)
 - 4) Partai Rakyat Indonesia (PRI)
 - 5) Partai Demokrasi Rakyat (Banteng)
 - 6) Partai Rakyat Nasional (PRN)
 - 7) Partai Wanita Rakyat (PWR)
 - 8) Partai Kebangsaan Indonesia (Parki)
 - 9) Partai Kedaulatan Rakyat (PKR)
 - 10) Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)
 - 11) Ikatan Nasional Indonesia (INI)
 - 12) Partai Rakyat Jelata (IRJ)
 - 13) Partai Tani Indonesia (PTI)
 - 14) Wanita Demokrat Indonesia (WDI)
- c. Dasar Marxisme
 - 1) Partai Komunis Indonesia (PKI)
 - 2) Partai Sosialis Indonesia
 - 3) Partai Murba
 - 4) Partai Buruh Indonesia
 - 5) Partai Buruh
 - 6) Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)
- d. Partai Lain-lain
 - 1) Partai Demokrat Tionghoa Indonesia (PDTI)
 - 2) Partai Indo Nasional (PIN)

Lain halnya dengan buku yang telah diterbitkan oleh Menteri Penerangan, Alfian mempunyai pandangan berbeda dengan buku yang telah

¹⁰² Kementerian Penerangan Republik Indonesia, *Kepartaians Indonesia*, Dikutip dari Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 90.

diterbitkan oleh Menteri Penerangan tersebut, ia mengelompokkan partai politik menjadi:¹⁰³

1. Aliran Nasionalis:
 - a. Partai Nasional Indonesia (PNI)
 - b. Partai Rakyat Nasional (PRN)
 - c. Persatuan Indonesia Raya (PIR) Hazairin
 - d. Partai Indonesia Raya (Parindra)
 - e. Partai Buruh
 - f. Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)
 - g. Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro
2. Partai Islam:
 - a. Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi)
 - b. Nahdlatul Ulama (NU)
 - c. Partai Sjarikat Islam Indonesia (PSII)
 - d. Pergerakan Tarbiyah Islamiah (Perti)
3. Aliran Komunis:
 - a. Partai Komunis Indonesia (PKI)
 - b. SOBSI
 - c. BTI
4. Aliran Sosialis:
 - a. Partai Sosialis Indonesia (PSI)
 - b. GTI
5. Aliran Kristen/Nasrani:
 - a. Partai Katolik
 - b. Partai Kristen Indonesia (Parkindo)

Pada tahun 1952 terdapat dua partai baru yang berdiri secara resmi namun belum sempat dimasukkan ke dalam daftar tersebut, yaitu Nahdlatul Ulama (NU) dan Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Dari klasifikasi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat empat ideologi yang melandasi terbentuknya partai di Indonesia, yaitu agama, nasionalis, sosialis, dan komunis.¹⁰⁴

¹⁰³ Alfian, *Hasil Pemilihan Umum 1955 Untuk Dewan Perwakilan Rakyat*, Dikutip dari M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik Di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 67.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 91.

Karena tidak adanya partai pelopor pada demokrasi liberal dan tidak adanya disiplin partai, kondisi demikian menyebabkan ketidakstabilan politik. Sehingga beberapa pimpinan ABRI menuntut agar Presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan mempercepat pemilihan umum, peristiwa ini terkenal dengan peristiwa 17 Oktober 1952.¹⁰⁵

Pemilihan umum tahun 1955 bertujuan untuk memilih anggota DPR dan Konstituante¹⁰⁶ yang diikuti sebanyak 118 peserta (untuk pemilu anggota DPR) yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan dan 48 perorangan, sedangkan untuk pemilu anggota Konstituante sebanyak 91 peserta yang terdiri dari 39 partai politik, 21 organisasi kemasyarakatan dan 29 perorangan.¹⁰⁷ Hasil dari pemilu 1955 telah menghasilkan 4 (empat) partai besar, tetapi tidak ada yang mencapai mayoritas absolut di DPR, yaitu: PNI (57 kursi), Masjumi (57 kursi), NU (45 kursi), PKI (39 kursi), sedangkan jumlah partai politik yang mendapatkan kursi di DPR ada 26 (jumlah kursi di DPR adalah 257). Sedangkan untuk 520 kursi Konstituante, perolehan kursi empat besar adalah : PNI (119 kursi), Masjumi (112 kursi), NU (91 kursi) dan PKI (80 kursi).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Peristiwa 17 Oktober 1952 adalah sebuah aksi demonstrasi yang melibatkan sekitar 5.000 masa di gedung parlemen dan istana Presiden. Masa menuntut pembubaran parlemen dan pelaksanaan pemilu. Peristiwa ini terjadi sehari setelah diterimanya mosi dari PNI, PSII dan NU yang menuntut peninjauan kembali kepemimpinan dan organisasi Kementerian Pertahanan dan Angkatan Perang Republik Indonesia. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran... Op.cit.*, hlm. 176.

¹⁰⁶ Konstituante adalah lembaga negara yang ditugaskan untuk membentuk undang-undang dasar atau konstitusi baru untuk menggantikan UUDS 1950.

¹⁰⁷ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 92.

¹⁰⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam... Op.cit.*, hlm. 25.

Menurut Mochtar Pabottingi, partai politik peserta pemilu tahun 1955 dapat digolongkan berdasarkan ideologinya, antara lain:¹⁰⁹

- a. Partai politik yang beraliran nasionalis
Partai politik yang beraliran nasionalis pada pemilu 1955 adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila, Partai Rakyat Nasional, Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPPRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Indonesia, PRIM, Partai R. Soedjono Prawirosoedarso, Partai Indonesia Raya Wongsonegoro, Partai Indonesia Rakyat Hazairin, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), Partai Persatuan Daya.
- b. Partai politik yang beraliran Islam
Partai politik yang beraliran Islam pada pemilu 1955 adalah Masjumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Perti, AKUI, Partai Politik Tharikat Islam (PPTI).
- c. Partai politik yang beraliran komunis
Partai politik yang beraliran komunis pada pemilu 1955 adalah Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ACOMA.
- d. Partai politik yang beraliran sosialis
Partai politik yang beraliran sosialis pada pemilu 1955 adalah Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Rakyat Desa dan Baperki.
- e. Partai politik yang beraliran Kristen / Nasrani
Partai politik yang beraliran Kristen / Nasrani pada pemilu 1955 adalah Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Katholik.

Meskipun pemilu telah dilaksanakan dengan demokratis dan partai politik pemenang pemilu telah duduk di kursi DPR dan Konsituante, akan tetapi krisis politik terus terjadi di pusat dan tidak meratanya perimbangan ekonomi antara pusat dan daerah. Hal ini menyebabkan banyak terjadinya pemberontakan di daerah. Sementara itu, Konstituante tidak dapat menyelesaikan tugasnya untuk membentuk Undang-Undang Dasar. Tidak selesainya pembuatan Undang-Undang Dasar tersebut juga dipengaruhi oleh banyaknya konflik kepentingan antar partai pada Konstituante yang mencoba

¹⁰⁹ Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Dikutip dari Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 91-92.

untuk memaksakan ideologi masing-masing partai politik menjadi ideologi negara.¹¹⁰

Akibat tidak kunjung selesainya konflik antar partai tersebut, maka pada saat Presiden Soekarno memberi sambutan dalam kongres PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia) yang dilaksanakan pada 30 Oktober 1956, Presiden Soekarno menampilkan ekspresi kemarahan terhadap partai politik. Pada saat itu dalam pidatonya Presiden Soekarno menganjurkan untuk mengubur semua partai politik:¹¹¹

Ada orang yang menertawakan mimpi Bung Karno. Mimpi, mimpi, mimpi, mimpi pada siang bolong, katanya. Baiklah, kalau saudara-saudara tidak senang kalau saya berbicara tentang mimpi di siang bolong, saya akan menggantikan kata tersebut. Aku tidak bermimpi di siang bolong. Saya menganjurkan bahwa para pemimpin menyelenggarakan musyawarah dan mengambil keputusan bersama untuk menguburkan partai-partai.

Argumen dari Presiden Soekarno dalam menjustifikasi idenya menguburkan partai-partai politik adalah:¹¹²

Saudara-saudara bertanya mengapa partai-partai harus dikuburkan? Bukankah itu berarti menguburkan demokrasi? Tidak, saudara-saudara! Kalau kita kuburkan partai-partai dan setelah itu tidak berbuat apa-apa, dan lalu bangkit seseorang yang memerintah atas kehendak sendiri, dan terutama bilamana dia memerintah dengan cambuk.... ya, dalam hal itu demokrasi mati.

Tetapi tujuan saya saudara-saudara, adalah membuat masyarakat kita sehat..... tidak ada satu orang pun yang bisa membenarkan adanya begitu banyak partai-partai. Ini harus dirasionalisasikan, harus dirasionalisasikan, harus diletakkan di atas dasar yang sehat. Bagaimana? Sekurang-kurangnya, paling kurang, jumlah partai-partai harus dikurangi. Kalau orang mau mengurangi jumlah partai, partai manakah yang harus dikuburkan? Partai yang satu akan berkata: Mengapa saya yang harus dikuburkan? Mengapa bukan engkau? Ini logis. Tidak ada seorang pun yang mau menguburkan partainya sendiri

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 92.

¹¹¹ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 142.

¹¹² *Ibid.*

sedangkan partai lainnya tinggal. Saudara tidak dapat berbuat begitu. Karena itu, saya berikan satu usulan agar kita menguburnya bersama-sama, tanpa pandang bulu. Mari kita kuburkan partai, kuburkan, kuburkan!

Selanjutnya, setelah Presiden Soekarno menyampaikan gagasan untuk mengubur partai-partai, ia mengemukakan gagasan untuk membangun konsep pemerintahan yang baru yaitu “Demokrasi Terpimpin”. Namun demikian, ada lima partai politik yang menolak gagasan ini yaitu Partai Masjumi, Nahdlatul Ulama, PSII, Partai Katolik dan PRI.¹¹³ Natsir dari Partai Masjumi dengan tegas menolak gagasan mengenai mengubur partai-partai dan menjalankan konsep pemerintahan demokrasi terpimpin. Hal ini karena membubarkan semua partai politik, berarti telah mengganti sistem demokrasi yang telah dibangun dengan diktatorisme.¹¹⁴

Pada akhirnya Konstituante gagal dalam merumuskan dasar negara dan semua krisis politik telah mencapai puncaknya, sehingga Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa telah timbul “keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa”. Sebagai reaksi atas krisis politik tersebut, maka pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang salah satu isinya menyatakan bahwa konstitusi negara kembali ke UUD 1945 dan membubarkan Konstituante hasil pemilu 1955.¹¹⁵ Inilah awal dari era Demokrasi Terpimpin dimulai, dimana kekuasaan berpusat pada tiga kekuatan yaitu Presiden, PKI dan TNI Angkatan Darat. Di luar dari kekuatan tersebut yaitu partai politik tidak

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 143.

¹¹⁴ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 93.

¹¹⁵ *Ibid.*

memiliki peranan yang begitu penting dan hanya dipajang sebagai pelengkap bagi kerja sama yang dipaksakan, yaitu NASAKOM.¹¹⁶

Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa kondisi yang melahirkan demokrasi terpimpin terdiri dari tiga kondisi yang saling berkaitan. Kondisi tersebut antara lain: kemerosotan ekonomi yang pesat, perpecahan bangsa yang semakin meruncing dan bangkitnya Angkatan Darat sebagai kekuatan utama dalam negara.¹¹⁷

Ada beberapa hal yang menyebabkan tiga kekuatan tersebut (Presiden, PKI dan TNI) mendominasi pada era Demokrasi Terpimpin, yaitu:¹¹⁸

1. Ketidakmampuan partai politik yang berjumlah banyak untuk membendung perpecahan antarsesama mereka yang berakhir pada ketidakstabilan politik Indonesia.
2. Keinginan Presiden Soekarno sebagai Presiden untuk memainkan peranan yang lebih besar dan berarti dalam politik, tidak hanya sekedar lambang seperti yang dikehendaki UUDS 1950.
3. Keinginan tokoh militer untuk serta dalam peran politik dikarenakan menurunnya kepercayaan mereka terhadap partai politik maupun politisi sipil dalam menjalankan roda pemerintahan.

Secara tersirat Dekrit Presiden tersebut mendiskreditkan partai-partai politik sebagai pembuat kekacauan serta tidak memiliki kemampuan untuk membuat keputusan bagi kepentingan rakyat banyak, yaitu menghasilkan konstitusi baru dan definitif bagi Indonesia karena banyak berdebat dan tidak berhasil berkonsensus. Hal ini tercermin dalam konsideran dekrit yang menyatakan:¹¹⁹

Bahwa andjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, yang disampaikan kepada segenap rakyat

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 94.

¹¹⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 138.

¹¹⁸ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 94-95.

¹¹⁹ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 144-145.

Indonesia dengan Amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Sementara;

Bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat Undang-undang Dasar untuk tidak menghadiri lagi sidang, Konstituante tidak mungkin lagi menjelesaikan tugas yang dipertajakan oleh Rakyat kepadanya.

Sebagai tindak lanjut dari dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut, maka pada 31 Desember 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian. Dengan pertimbangannya:

*“berhubung keadaan ketatanegaraan di Indonesia yang menyebabkan dikeluarkannya Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 dan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa serta merintangikan pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, perlu diadakan peraturan tentang syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian”.*¹²⁰

Penpres tersebut memuat dua diktum: “pertama, mencabut Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 mengenai anjuran pemerintah tentang pembentukan partai politik” yang dalam Penjelasan Umum Penpres tersebut dikemukakan bahwa Maklumat yang menganjurkan berdirinya partai-partai dengan tidak terbatas, ternyata tidak berhasil mencapai stabilitas politik yang mencapai puncaknya ketika Konstituante membicarakan Amanat Presiden 22

¹²⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam... Op.cit.*, hlm. 26.

April 1959 yang menganjurkan kembali ke UUD 1945. Sedangkan diktum kedua “menetapkan Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian”.¹²¹

Penpres yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 31 Desember 1959 tersebut menyangkut persyaratan partai, yaitu:¹²²

1. Menerima dan membela Konstitusi 1945 dan Pancasila.
2. Menggunakan cara-cara damai dan demokrasi untuk mewujudkan cita-cita politiknya.
3. Menerima bantuan luar negeri hanya seizin pemerintah.
4. Partai-partai harus mempunyai cabang-cabang yang terbesar paling sedikit di seperempat jumlah daerah tingkat I dan jumlah cabang-cabang itu harus sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah daerah tingkat II seluruh wilayah Republik Indonesia.
5. Presiden berhak menyelidiki administrasi dan keuangan partai.
6. Presiden berhak membubarkan partai yang programnya diarahkan untuk merongrong politik pemerintah atau yang secara resmi tidak mengutuk anggota partai yang membantu pemberontakan.

Penpres Nomor 7 Tahun 1959 tersebut tampaknya memang ditujukan kepada Partai Masjumi dan PSI karena pada Pasal 9 menyebutkan bahwa Presiden, setelah mendengar pendapat Mahkamah Agung, dapat melarang atau membubarkan partai yang sedang melakukan pemberontakan.¹²³ Kecurigaan akan dibubarkannya Partai Masjumi dan PSI mendekati kenyataan dengan dikeluarkannya Penpres Nomor 13 Tahun 1960 Tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai Politik. Pada awal 21 Juli 1960 Presiden Soekarno memanggil pemimpin-pemimpin Partai Masjumi dan PSI ke istana dan Presiden Soekarno menyerahkan daftar pertanyaan

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Pipit Seputra, *Beberapa Aspek Dari Sejarah Indonesia*, Dikutip dari M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 148-149.

¹²³ Deliar Noer, *Partai Islam Di Pentas Nasional 1945-1965*, Dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran... Op.cit.*, hlm. 181.

yang harus dijawab oleh pemimpin-pemimpin partai itu dalam kurun waktu satu minggu.

Karena Presiden Soekarno merasa jawaban dari pemimpin-pemimpin partai tersebut tidak memuaskan, maka pada tanggal 16 Agustus 1960 kedua partai tersebut dibubarkan melalui Keppres Nomor 200 Tahun 1960 dan Nomor 201 Tahun 1960. Keppres tersebut ditujukan kepada pimpinan Partai Masjumi dan PSI supaya membubarkan partai mereka paling lambat 30 hari setelah Keppres itu dibuat. Jika perintah itu tidak dilaksanakan, maka partai tersebut akan dianggap sebagai partai terlarang. Dalam waktu kurang dari 30 hari setelah Keppres itu dibuat, pimpinan Partai Masjumi dan PSI membubarkan partai mereka.¹²⁴

Selain membubarkan Partai Masjumi dan PSI, Presiden Soekarno juga mengatur partai politik melalui Keppres Nomor 128 Tahun 1961 dan Nomor 129 Tahun 1961. Pada Keppres 128 Tahun 1961 itu berisi tentang pengakuan bahwa hanya ada 8 partai politik di Indonesia, yaitu: PNI, NU, PKI, Partai Katolik, Partai Indonesia, Partai Murba, PSII dan IPKI. Sedangkan Keppres Nomor 129 Tahun 1961 berisi tentang penolakan pengakuan terhadap PSII Abikusno, Partai Rakyat Nasional Djodi Gondokusumo. Selain itu melalui Keppres Nomor 440 Tahun 1961 yang isinya berupa pengakuan sebagai partai politik yaitu Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Persatuan Tarbiyah Islam (Perti).¹²⁵

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran... Op.cit.*, hlm. 181.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 182.

Mendekati tahun 1965 kegiatan PKI semakin aktif, hal ini berbanding terbalik dengan partai politik lain yang kegiatannya semakin redup. PKI justru semakin gencar melakukan kegiatan politiknya. Dinamika yang begitu pesat ini menyebabkan ruang gerak dari partai politik lain menjadi tertutup, sehingga pada tahun 1965 PKI mencapai perkembangan yang luar biasa pesat dengan jumlah anggota sebanyak 3 juta orang yang ditambah 17 juta pengikut yang menjadi anggota organisasi pendukungnya. Hal ini menyebabkan PKI menjadi partai terbesar pada masa itu. Kemajuan yang pesat ini runtuh seketika saat terjadi kejadian Lubang Buaya atau biasa dikenal dengan nama G 30 S PKI (Gerakan 30 September PKI). Pada kejadian tersebut PKI menculik 7 Jenderal TNI Angkatan Darat dan melakukan pembantaian secara kejam.¹²⁶ Peristiwa tersebut membawa akhir bagi kekuasaan Presiden Soekarno di era orde lama dan memasuki babak baru di era orde baru.

2. Masa Orde Baru

Langkah awal dalam pemerintahan orde baru adalah mengadakan koreksi total atas jalannya kehidupan kenegaraan, sidang umum ke V MPRS mengangkat pengemban Tap IX/MPRS/1961 Tentang Supersemar menjadi Presiden Republik Indonesia. Sementara dalam Tap Nomor XII/MPRS/1968 dirumuskan tugas pokok kabinet pembangunan yang disebut Panca Krida, yaitu:¹²⁷

1. Menciptakan stabilitas politik dan ekonomi

¹²⁶ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 96.

¹²⁷ Djoko Yoewono, "Kedudukan Partai Politik..." *Op.cit.*, hlm. 31.

2. Menyusun dan melaksanakan repelita
3. Melaksanakan pemilihan umum
4. Mengembalikan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G 30 S PKI
5. Melanjutkan pembersihan dan penyempurnaan aparatur.

Orde baru dikukuhkan dalam sebuah sidang MPRS yang berlangsung pada Juni-Juli 1966. diantara ketetapan yang dihasilkan sidang tersebut adalah mengukuhkan Supersemar dan melarang PKI berikut ideologinya tumbuh dan berkembang di Indonesia. Menyusul PKI sebagai partai terlarang, setiap orang yang pernah terlibat dalam aktivitas PKI ditahan. Sebagian diadili dan dieksekusi, sebagian besar lainnya diasingkan ke pulau Buru. Pada masa orde baru pula pemerintahan menekankan stabilitas nasional dalam program politiknya dan untuk mencapai stabilitas nasional terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan konsensus nasional. Ada dua macam konsensus nasional, yaitu :¹²⁸

1. Berwujud kebulatan tekad pemerintah dan masyarakat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Konsensus pertama ini disebut juga dengan konsensus utama.
2. Sedangkan konsensus kedua adalah konsensus mengenai cara-cara melaksanakan konsensus utama. Artinya, konsensus kedua lahir sebagai lanjutan dari konsensus utama dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Konsensus kedua lahir antara pemerintah dan partai-partai politik dan masyarakat.

Secara umum, elemen-elemen penting yang terlibat dalam perumusan konsensus nasional antara lain: pemerintah, TNI dan beberapa organisasi masa. Konsensus ini kemudian dituangkan ke dalam TAP MPRS Nomor XX Tahun 1966. Beberapa hasil dari konsensus tersebut antara lain

¹²⁸ M. Arsyad Maf'ul, "Partai Politik Pada Masa Orde Baru Dan Orde Lama", *Jurnal Supremasi*, Volume V, Nomor 2, Oktober 2010, hlm. 78-79.

penyederhanaan partai politik dan keikutsertaan TNI/Polri dalam keanggotaan MPR/DPR.

Sejak peristiwa G 30 S PKI yang terjadi tahun 1965, Indonesia mengalami pergolakan yang tercatat dalam sejarah. Setelah jatuhnya dua kekuatan utama pada orde lama yaitu Presiden dan PKI, maka kekuatan yang tersisa adalah TNI Angkatan Darat. Berdasarkan Surat Perintah 11 Maret 1967 (Supersemar), tongkat kekuasaan Presiden diberikan kepada Jenderal TNI Angkatan Darat bernama Soeharto. Setelah diangkat sebagai Pejabat Presiden pada tahun 1967 dan pada tahun 1968 Soeharto menjalankan pemerintahan.¹²⁹

Salah satu perubahan dalam tubuh partai yang dilakukan pertama kali adalah dirombaknya tokoh Partai PNI yaitu dengan menyisihkan tokoh partai yang tergolong radikal dan dekat dengan penguasa. Selain itu muncul pula partai baru yaitu Partai Muslim Indonesia atau Permusi yang merupakan partai penampung aspirasi politik umat Islam yang tidak tergolong ke dalam tiga partai politik Islam lainnya yang telah ada.

Menurut Ali Moertopo, strategi politik dalam masa orde baru memiliki empat tahapan, yaitu:¹³⁰

1. Tahap penghancuran PKI
2. Tahap konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dan UUD 1945
3. Tahap penghapusan dualisme dalam kepemimpinan nasional

¹²⁹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem... Op.cit.*, hlm. 97.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 97.

4. Tahap pengembalian kestabilan politik dan merencanakan pembangunan

Orde baru menaruh perhatian yang sama dengan orde lama mengenai sistem kepartaian. Menyambut pemilu yang harus dilakukan pada tanggal 5 Juli 1971, pemerintahan baru ini menyiapkan seperangkat undang-undang politik yang hasilnya adalah: Undang Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat serta Undang Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.¹³¹

Pemilu pertama pada rezim orde baru, merupakan masalah yang sangat krusial karena pada satu sisi, pemilu ini harus memberikan legitimasi demokratis terhadap rezim yang baru, tetapi di sisi lain, aktor-aktor partai politik yang akan bermain masih didominasi oleh kekuatan yang lama dengan organisasi yang solid, meskipun mengalami guncangan sebagai akibat runtuhnya rezim orde lama. Situasi ini membuat rezim baru tersebut berpikir keras merancang pondasi sistem politiknya agar agenda-agenda pembaharuannya tetap berjalan.¹³²

Pemilu tahun 1971 diikuti oleh 9 partai politik dan Golongan Karya. Golongan Karya merupakan partai baru yang mendapat dukungan dari pemerintah ABRI. Golongan Karya merupakan partai yang dirintis sejak orde lama. Organisasi ini menghimpun hampir 300 organisasi fungsional yang dulunya tidak berorientasi kepada politik. Golongan Karya oleh beberapa

¹³¹ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 149.

¹³² *Ibid.*, hlm. 150-151.

pihak disebut sebagai perpanjangan tangan dari ABRI di lembaga sipil. Badan ini telah memberikan peluang bagi ABRI untuk ikut serta dalam politik praktis. Hal ini dapat dilihat dari sebagian besar pimpinan Golongan Karya yang dipimpin oleh ABRI yang masih aktif di kesatuannya masing-masing.¹³³

Pasca pemilu 1971, Presiden Soeharto yang posisinya semakin kuat karena mendapat legitimasi pemilu kembali memunculkan ide penyederhanaan partai politik. Hal ini dilakukan karena Presiden Soeharto menilai bahwa partai politik selalu menjadi sumber perselisihan yang dapat mengganggu stabilitas politik dan negara. Oleh sebab itu, Presiden Soeharto menginginkan partai-partai yang ada dikelompokkan ke dalam Golongan Nasional, Golongan Spiritual dan Golongan Karya.

Dari gagasan tersebut muncul pro dan kontra. Partai pertama yang menyetujui gagasan tersebut adalah PNI dan IPKI, kemudian menyusul Parmusi dan NU. Kalangan yang mewakili Islam memandang bahwa gagasan itu dapat menyatukan pandangan umat muslim yang sebelumnya terpecah-pecah. Sementara golongan yang menentang pengelompokkan tersebut adalah Parkindo dan Partai Katolik. Sebenarnya penolakan ini lebih disebabkan pada pengelompokkan kedua partai ini ke dalam kelompok spiritual. Mereka akan menerima gagasan tersebut jika mereka dikelompokkan pada golongan nasionalis. Mereka beralasan karena golongan

¹³³ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 98.

nasionalis dapat melaksanakan program yang tidak mementingkan motif-motif ideologis keagamaan.¹³⁴

Kebijakan penyederhanaan dengan melakukan fusi partai politik dilakukan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil sidang MPR tahun 1973. Ketetapan tersebut menyatakan bahwa pemilu 1977 hanya diikuti oleh tiga peserta, yaitu dua partai politik (PPP dan PDI) dan satu Golongan Karya.

Pada tahun 1973, konsep penyederhanaan partai politik sudah dapat diterima oleh partai-partai politik yang ada. Sesuai dengan penggolongan yang telah disepakati sebelumnya. NU, Perti, Permusi dan PSII berfusi (digabungkan) menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada 5 Januari 1973. Sedangkan PNI, IPKI, Murba, Parkindo, Partai Katolik berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada 10 Januari 1973. Dengan demikian, sejak tahun 1973 hanya ada dua partai politik yang ada di Indonesia, yaitu PPP dan PDI. Sementara Golkar tidak termasuk dalam kategori partai politik, melainkan golongan yang diperbolehkan menjadi peserta pemilu.

Kebijakan penyederhanaan melalui fusi partai politik dikuatkan dengan Undang-Undang Tentang Partai Politik dan Golkar yang rancangannya disampaikan oleh pemerintah kepada DPR pada 6 Desember 1974. Pada 14 Agustus 1975, rancangan tersebut disetujui oleh semua fraksi DPR dan pada 15 Agustus 1975 disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Selain itu dalam

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran... Op.cit.*, hlm. 194.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 yang mengubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 juga ditegaskan mengenai peserta yang mengikuti pemilu yaitu PPP, PDI dan Golkar.¹³⁵ Di dalam Undang Undang Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya tersebut juga tidak ada ketentuan yang mengatur tata cara pembentukan partai baru. Dengan demikian, hanya terdapat tiga kekuatan politik yang diakui secara hukum, yaitu PPP, PDI dan Golkar. Kedua partai politik (PPP dan PDI) dan golongan (Golkar) tersebut mempunyai hak (bahkan kewajiban) untuk mengikuti pemilu 1977, pemilu 1982, pemilu 1987, pemilu 1992 dan pemilu 1997 yang kesemuanya dimenangkan oleh Golkar secara mutlak, sehingga Golkar menjadi “*single majority*” di semua lembaga perwakilan yang ada di Indonesia.

Kebijakan penyederhanaan partai politik yang dilakukan oleh rezim orde baru terbukti sangat efektif. Konsep fusi secara fungsional memperkecil jumlah partai politik sehingga jumlah kontestan setelah pemilu 1971 sampai dengan pemilu 1997 hanya tiga kekuatan politik, yaitu PPP, PDI dan Golkar. Namun penyederhanaan partai politik bukan satu-satunya tujuan, namun tujuan yang lebih besar adalah menjadikan kekuasaan rezim orde baru bersifat hegemonis.¹³⁶ Menurut Gaffar dan Amal, hegemonis yaitu sistem kepartaian dimana tingkat kompetensi antar partai politik dibuat seminimal mungkin oleh partai politik hegemoni. Sementara itu, Maurice Duverger menyebutnya

¹³⁵ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 213.

¹³⁶ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 154.

sebagai sistem partai yang dominan, yaitu apabila suatu partai politik memperlihatkan dua karakteristik: 1) ia harus mengungguli rival-rivalnya dalam jangka waktu yang cukup panjang, 2) ia harus dapat mengidentifikasikan dirinya dengan bangsa sebagai keseluruhan.¹³⁷

Dilihat dari jumlah partai politik yang ada, maka kita dapat menggolongkan bahwa sistem kepartaian pada rezim orde baru ini adalah sistem partai tunggal otoriter karena pada masa itu terdapat beberapa kekuatan politik, tetapi hanya satu kekuatan politik saja yang digunakan oleh penguasa untuk memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya, sehingga kekuatan politik lain tidak dapat unjuk gigi karena dibatasi ruang geraknya oleh penguasa.

3. Masa Reformasi

Kekuasaan Presiden Soeharto sepanjang 30 tahun pada masa orde baru mulai terguncang karena bangsa Indonesia dilanda krisis moneter yang berkembang menjadi krisis ekonomi serta krisis multidimensi. Krisis moneter tersebut menyebabkan rusaknya sendi-sendi perekonomian nasional yang berujung pada krisis ekonomi. Banyak perusahaan nasional yang bangkrut sehingga menyebabkan meningkatnya pengangguran. Pemerintah bahkan terpaksa menutup 16 bank yang dinyatakan tidak sehat dan tidak mungkin diselamatkan. Hal itu menyebabkan keresahan di kalangan masyarakat karena menurunnya daya beli bersamaan dengan meningkatnya harga barang dan

¹³⁷ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik Dalam... Op.cit.*, hlm. 35.

kebutuhan pokok yang juga mengalami kelangkaan. Hal ini juga menyebabkan krisis sosial yang meluas dan menyentuh semua sendi kehidupan bangsa termasuk politik.¹³⁸

Pemerintahan mengalami krisis kepercayaan masyarakat sehingga semakin memperkuat tuntutan untuk mengakhiri kekuasaan orde baru. Pemerintah yang sedang berkuasa pada saat itu dipandang tidak mampu untuk mengatasi krisis nasional tersebut. Krisis nasional merupakan momentum terjadinya perubahan mengikuti kuatnya tuntutan keterbukaan dan demokratisasi di penghujung orde baru. Salah satu tuntutan utama masyarakat adalah menginginkan Presiden Soeharto untuk mundur dari jabatannya sebagai Presiden. Krisis sosial dan politik semakin meningkat setelah pada 12 Mei 1998 terjadi demonstrasi besar-besaran di kampus Tri Sakti yang dihadapi oleh aparat keamanan dengan kekerasan sehingga menimbulkan korban tewas dari kalangan mahasiswa. Peristiwa tersebut memicu kerusuhan besar di Jakarta pada 13 Mei dan 14 Mei 1998 serta meluas ke daerah-daerah.¹³⁹

Demonstrasi mahasiswa menuntut mundurnya Presiden Soeharto semakin menguat. Mulai 18 Mei 1998, gedung DPR/MPR diduduki oleh ribuan mahasiswa. Pada hari tersebut pimpinan MPR juga mengeluarkan pernyataan meminta pengunduran diri Presiden Soeharto serta Presiden yang akan dipilih sendiri oleh MPR pada 1997. Akhirnya Presiden Soeharto

¹³⁸ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 229.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 230.

mengumumkan pernyataan berhenti sebagai Presiden pada tanggal 21 Mei 1997. Wakil Presiden B.J. Habibie, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945¹⁴⁰ menjadi Presiden menggantikan Presiden Soeharto. Berhentinya Soeharto membuka kesempatan dilakukannya reformasi menuju demokrasi di Indonesia.¹⁴¹

Menjelang akhir pemerintahan rezim orde baru, banyak gerakan oposisi berbasis masa yang bermunculan. Beberapa diantaranya mengorganisasikan diri menjadi partai politik seperti Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI). Ketika masa reformasi tiba, partai politik banyak yang bermunculan. Munculnya banyak partai politik tersebut dapat menandakan sebagai akhir dari rezim orde baru. Presiden B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto dinilai oleh banyak kalangan kurang memiliki legitimasi politik karena tidak terpilih melalui pemilu.

Untuk memenuhi tuntutan reformasi yang semakin kuat tersebut, maka langkah konstitusional pertama yang diambil adalah dengan menyelenggarakan Sidang Istimewa MPR 1998. Salah satu hasil dari Sidang Istimewa MPR adalah Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara yang mengamanatkan penyelenggaraan pemilu selambat-lambatnya Juni 1999. Ketetapan tersebut juga menugaskan Presiden B.J. Habibie untuk tetap

¹⁴⁰ Pasal 8 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi “Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden”.

¹⁴¹ Muchamad Ali Safa’at, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 230.

melanjutkan dan memantapkan pembangunan, melaksanakan ketetapan MPR serta mempertanggungjawabkannya kepada MPR dalam Sidang Umum MPR 1999.¹⁴²

Amanat dari Sidang Istimewa MPR tersebut ditindaklanjuti dengan pembuatan sejumlah Undang-undang, diantaranya adalah Undang Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik, Undang Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II, dan Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Berdasarkan ketiga Undang-undang politik tersebut kegiatan pemilu mulai direncanakan dan dikonsolidasikan.

Menjelang pemilu demokratis pertama era reformasi tahun 1999, banyak bermunculan partai politik yang ingin mengambil bagian dalam kontestasi politik untuk menduduki kursi legislatif pusat dan daerah. Untuk itu maka MPR membuat Ketetapan Nomor XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/1998 Tentang Pemilihan Umum. Salah satu ketentuan yang diubah adalah Pasal 3 ayat (1) yang semula menyatakan bahwa pemilu diikuti oleh tiga organisasi kekuatan politik, yaitu Golongan Karya, PDI dan PPP, menjadi sebagai berikut: “Pemilihan umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 231.

kebijakan pembatasan partai politik telah berakhir, sehingga masyarakat dapat membentuk partai politik lain selain Golkar, PDI dan PPP.

Mendekati pemilu 1999, tercatat ada sekitar 184 partai politik baru yang terbentuk, dimana 148 partai politik diantaranya terdaftar di Departemen Kehakiman. Dari angka tersebut, tercatat 141 partai politik yang disahkan sebagai partai politik dan hanya 48 partai politik diantaranya yang lolos seleksi dan memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu 1999.¹⁴³ Pada pemilu yang dilaksanakan tanggal 7 Juni 1999, ada 21 partai politik yang berhak mendapatkan kursi di DPR, yaitu: PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN, PBB, PK, PKP, PNU, PDKB, PBI, PDI, PP, PDR, PSII, PNI Front Marhaenis, PNI Masa Marhaen, IPKI, PKU, Masjumi dan PKD.¹⁴⁴

Dari 21 partai politik tersebut, hanya 6 partai politik yang mampu mencapai ketentuan ambang batas pemilu (*electoral threshold*) dua persen untuk secara otomatis dapat mengikuti pemilu berikutnya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum. 6 partai politik tersebut adalah: PDIP (153 kursi), Partai Golkar (120 kursi), PPP (53 kursi), PKB (51 kursi), PAN (34 kursi) dan PBB (31 kursi).¹⁴⁵

Dari Pemilu 1999, PDIP keluar sebagai pemenang pemilu. Namun demikian, Pemilu 1999 ini tidak menghasilkan satu pun partai politik yang berhasil menjadi kekuatan mayoritas di DPR. PDIP sebagai partai politik

¹⁴³ Luky Sandra Amalia., et.al., *Partai Dan Sistem Kepartaian Era Refomasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2017), hlm. 2.

¹⁴⁴ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 158.

¹⁴⁵ *Ibid.*

pemenang pemilu hanya berhasil meraih 153 kursi dari 500 kursi DPR. Hal ini mengakibatkan tarik menarik kepentingan dan berlarut-larutnya proses pengambilan keputusan yang terjadi di DPR.¹⁴⁶

Tidak adanya partai politik yang menguasai mayoritas kursi di DPR menyebabkan setiap partai besar berpeluang mencalonkan kadernya sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi, ketika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berlangsung di gedung DPR/MPR, nyatanya hanya dua calon Presiden yang bersaing, yaitu Megawati Soekarnoputeri dari PDIP dan Abdurrahman Wahid dari PKB. Abdurrahman Wahid yang mendapat dukungan dari Poros Tengah yaitu aliansi partai-partai berbasis Islam pimpinan Amien Rais terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia. Sementara Megawati Soekarnoputeri yang kurang mendapat dukungan dari anggota MPR memperoleh posisi sebagai Wakil Presiden.¹⁴⁷

Selama pemerintahan Abdurrahman Wahid, telah terjadi banyak konflik yang berkepanjangan antara Presiden dan parlemen. Konflik bermula ketika pemecatan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN yaitu Laksamana Sukardi dari PDIP dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Jusuf Kalla dari Golkar. Hal ini membuat PDIP dan Golkar menggalang dukungan di parlemen untuk melakukan interpelasi terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Seruan interpelasi tersebut ternyata juga mendapat dukungan dari Poros Tengah selain PKB. Menanggapi interpelasi

¹⁴⁶ Luky Sandra Amalia., et.al., *Partai Dan Sistem... Op.cit.*, hlm. 2.

¹⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran... Op.cit.*, hlm. 199.

dari DPR, Presiden Abdurrahman Wahid meminta maaf dan dapat diterima oleh sebagian partai politik. Namun saat itu, ketua MPR Amien Rais menyatakan bahwa pemerintahan Abdurrahman Wahid tidak akan berlangsung lama karena keberlangsungannya ditentukan oleh 700 anggota MPR.¹⁴⁸ Pernyataan Amien Rais tersebut menjadi kenyataan karena melalui Sidang Istimewa pada tanggal 23 Juli 2001 Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan. Dalam Sidang Istimewa tersebut juga memutuskan mengangkat Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden serta memilih Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden.

Meskipun terjadi pergantian kekuasaan, namun langkah untuk menjalankan agenda reformasi tetapi dilaksanakan. Diantaranya adalah melaksanakan perubahan UUD 1945 yang merupakan tuntutan utama reformasi. Perubahan terhadap materi muatan UUD 1945 dapat dibilang telah dimulai pada Sidang Istimewa MPR 1998 yaitu dengan adanya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap mulai dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 oleh MPR. Partai politik yang sebelumnya tidak disebutkan dalam UUD 1945, kini masuk dalam UUD 1945 perubahan ketiga, yaitu pada ketentuan yang terkait pada pemilihan Presiden,¹⁴⁹ kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

pembubaran partai politik¹⁵⁰ dan tentang pemilihan umum anggota DPR dan DPRD.¹⁵¹

Berkaca pada peserta pemilu tahun 1999 yang pesertanya dapat dikatakan banyak, maka lahirlah Undang Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Legislatif yang mengatur pembatasan peserta pemilu dengan ketentuan *electoral threshold*. Alasan lain Undang Undang Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Partai Politik ini lahir adalah karena pada pemilu tahun 1999 tersebut partai peserta pemilu mendapat dana kampanye dari pemerintah. Hal ini dinilai berbagai kalangan sebagai pemborosan uang negara. Oleh sebab itu partai politik yang memenuhi ketentuan *electoral threshold* berhak atas biaya kampanye dari pemerintah.

Ketika pemilu 2004 berlangsung, partai-partai politik baru tetap banyak bermunculan. Partai-partai politik baru tersebut berasal dari: partai politik yang tidak lolos ambang batas pemilu (*electoral threshold*) pada pemilu sebelumnya yang kemudian berganti nama, partai politik baru yang muncul akibat konflik internal atau karena terjadinya perpecahan partai dan pendirian partai politik yang benar-benar baru (belum pernah ikut pemilu sebelumnya). Pada pemilu 2004 tersebut terdapat 80 partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Hukum dan Ham. Namun, setelah melalui proses verifikasi, hanya terdapat 50 partai politik yang lolos dan didaftarkan

¹⁵⁰ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

¹⁵¹ Pasal 22E ayat (3) UUD 1945.

menjadi badan hukum. 50 partai politik tersebut mendaftarkan diri untuk menjadi calon peserta pemilu. Namun setelah dilakukan verifikasi oleh KPU, hanya 24 partai politik yang lolos sebagai peserta pemilu.¹⁵²

Pada pemilu tahun 2004 tersebut terdapat 17 partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR. Diantaranya terdapat 10 partai politik yang memperoleh lebih dari 10 kursi, yaitu Partai Golkar (128 kursi), PDIP (109 kursi), PPP (58 kursi), PD (57 kursi), PAN (52 kursi), PKB (52 kursi), PKS (45 kursi), PBR (13 kursi), PDS (12 kursi) dan PBB (11 kursi).

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa partai politik yang dapat mengikuti pemilu selanjutnya adalah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 4% dari jumlah kursi DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di ½ jumlah provinsi atau kabupaten/kota. Dengan berlakunya ketentuan *electoral threshold* tersebut, maka seharusnya yang dapat mengikuti pemilu tahun 2009 adalah Partai Golkar, PDIP, PPP, PD, PAN, PKB dan PKS.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 itu diikuti oleh lima pasangan calon, yaitu: 1) Wiranto dan Salahuddin Wahid yang diajukan oleh Partai Golkar, 2) Megawati Soekarnoputeri dan Ahmad Hasyim Muzadi yang diajukan oleh PDIP, 3) Amien Rais dan Siswono Yudhohusodo yang diajukan oleh PAN, 4) Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla yang diajukan oleh Partai Demokrat dan 5) Hamzah Haz dan Agum Gumelar yang

¹⁵² Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik... Op.cit.*, hlm. 238.

diajukan oleh PPP. Perlu diketahui bahwa yang dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi DPR atau 20% perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPR.¹⁵³

Ketika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berlangsung pada tanggal 5 Juli 2004, tidak ada satupun pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara lebih dari 50% dan 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi untuk menjadi pasangan calon terpilih dimana hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Oleh sebab itu, dilakukanlah pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak, yaitu pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla (33,57%), dan pasangan Megawati Soekarnoputeri dan Ahmad Hasyim Muzadi (26,61%). Pemilihan putaran kedua tersebut dilaksanakan pada 20 September 2004 yang menghasilkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla keluar sebagai pemenang dan menjadikan mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih (2004-2009).

Karena pada pemilu tahun 2004 peserta pemilu tersebut masih tergolong banyak, maka pembentuk undang-undang membuat kebijakan baru dalam rangka untuk penyederhanaan partai politik. Jika pada pemilu

¹⁵³ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

sebelumnya pembentuk undang-undang menggunakan kebijakan *electoral threshold*, maka pada pemilu selanjutnya (pemilu tahun 2009) pembentuk undang-undang membuat kebijakan baru yaitu *parliamentary threshold* (kebijakan ambang batas parlemen) yaitu bentuk pembatasan kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ambang batas tertentu.¹⁵⁴

Kebijakan *parliamentary threshold* tersebut mulai diberlakukan dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD sehingga kebijakan *electoral threshold* itu tidak berlaku lagi. Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD itu sejatinya akan digunakan untuk pelaksanaan pemilu tahun 2009. Pada Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tersebut menentukan: “Partai Politik Peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”.

Konsekuensi dengan berlakunya ketentuan tersebut adalah suatu partai politik yang tidak memperoleh jumlah suara sekurang-kurangnya 2,5% dari suara sah tidak dapat menempatkan wakilnya di DPR, meskipun perolehan suara tersebut mencukupi untuk jumlah kursi tertentu. Maka hasil yang

¹⁵⁴ Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai... Op.cit.*, hlm. 162.

diharapkan dari kebijakan tersebut adalah terjadinya pengurangan terhadap kehadiran jumlah partai politik yang ada di parlemen.¹⁵⁵

Pada pemilu tahun 2009, ketentuan *electoral threshold* itu tidak berlaku lagi karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD itu menyatakan bahwa partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil pemilu tahun 2004 lalu dapat mengikuti pemilu tahun 2009. Untuk itu partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil pemilu tahun 2004 lalu secara otomatis menjadi peserta pemilu tahun 2009 tanpa melalui proses verifikasi ulang.

Pemilu yang berlangsung pada tahun 2009 tersebut diikuti oleh 38 partai politik, dimana hanya 9 partai politik yang lolos *parliamentary threshold* dan berhak memperoleh kursi di DPR. 9 partai politik tersebut antara lain: Partai Demokrat (20,85% suara), Partai Golkar (14,45% suara), PDIP (14,03% suara), PKS (7,88% suara), PAN (6,01% suara), PPP (5,32% suara), PKB (4,94% suara), Gerindra (4,46% suara) dan Hanura (3,77% suara).¹⁵⁶ Pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden kali ini, terdapat perbedaan dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada tahun 2004 lalu, yaitu syarat partai politik untuk dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah memiliki sekurang-kurangnya 20% kursi legislatif atau yang memperoleh sedikitnya 25% dari perolehan suara nasional dalam pemilu DPR. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 9 Undang-

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 163.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada Pasal 9 tersebut disebutkan bahwa: “pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 ini diikuti oleh 3 calon yaitu: 1) Megawati Soekarnoputeri dan Prabowo Subiyanto,¹⁵⁷ 2) Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono,¹⁵⁸ 3) Muhammad Jusuf Kalla dan Wiranto.¹⁵⁹ Pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 yang dilaksanakan pada tanggal 8 Juli 2009 ini hanya berlangsung satu kali putaran saja karena salah satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sudah memperoleh suara lebih dari 50% yaitu pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono. Berikut hasil perolehan suara pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009. 1) Megawati Soekarnoputeri dan Prabowo Subiyanto (26,79% suara), 2) Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono (60,80% suara), 3) Muhammad Jusuf Kalla dan Wiranto (12,41% suara).¹⁶⁰

Dengan demikian, pada era reformasi tersebut partai politik telah terlepas dari semua belenggu yang mengekang mereka pada rezim orde baru

¹⁵⁷ Partai politik yang mengusung pasangan calon ini adalah PDIP, Gerindra, PNI Marhaenisme, PKP, Partai Buruh, PPNU, PSI, Partai Merdeka dan Partai Kedaulatan.

¹⁵⁸ Partai politik yang mengusung pasangan calon ini adalah Partai Demokrat, PAN, PBB, PKPI, PNBKI, PKDI, Partai Republikan, PPP, PDS, PPRN, PDP, PMB, PIS, Partai Pelopor, PKS, PKB, PKPB, PPPI, PPI dan PPIB.

¹⁵⁹ Partai politik yang mengusung pasangan calon ini adalah Partai Golkar dan Partai Hanura.

¹⁶⁰ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan... Op.cit.*, hlm. 174.

silam. Salah satu hal utama yang terjadi pada era reformasi ini adalah kembali diberlakukannya sistem multi partai oleh Presiden B.J. Habibie, dimana kran demokrasi dibuka selebar-lebarnya. Hal ini menyebabkan banyak partai-partai politik baru bermunculan dengan dalih menjalankan demokrasi. Maka, untuk membendung hal itu, diberlakukanlah kebijakan *electoral threshold* dimana pada kebijakan ini memberikan pembatasan kesempatan bagi partai politik untuk ikut serta dalam kontestasi pemilu. Namun kebijakan *electoral threshold* ini tidak dapat mengurangi secara signifikan jumlah partai politik peserta pemilu. Maka untuk mengatasi hal tersebut para pembentuk undang-undang membuat kebijakan baru yaitu *parliamentary threshold* dimana tujuan dari kebijakan baru ini adalah untuk membatasi kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ambang batas tertentu dalam rangka membatasi partisipasi partai politik di parlemen.

D. Korupsi Politik

Istilah korupsi berasal dari bahasa Latin yaitu *corruptus* yang artinya buruk, bejad, menyimpang dari kesucian, perkataan menghina atau memfitnah.¹⁶¹ Menurut Robert Klitgaard, korupsi adalah suatu tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi jabatannya dalam negara, dimana untuk memperoleh keuntungan status atau uang yang menyangkut diri pribadi

¹⁶¹ Surachmin dan Suhandi Cahaya, *Strategi & Teknik Korupsi: Mengetahui Untuk Mencegah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 10.

(perorangan, keluarga dekat, atau kelompok) atau melanggar aturan pelaksanaan yang menyangkut tingkah laku pribadi. Sementara itu Henry Campbell Black dalam bukunya *Black's Law Dictionary* mengatakan korupsi adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain secara salah dengan menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.¹⁶² Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, korupsi memiliki arti penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain.

Sementara itu, Munir Fuady mengategorikan korupsi sebagai salah satu kejahatan kerah putih (*white collar crime*) atau kejahatan berdasi.¹⁶³ Kejahatan ini berbeda dari kejahatan yang lainnya karena biasanya yang melakukan kejahatan korupsi ini adalah mereka yang mempunyai jabatan strategis di pemerintahan. Sementara itu, *Transparency International Indonesia* (TII) mengartikan korupsi sebagai menyalahgunakan kekuasaan dan kepercayaan publik untuk keuntungan pribadi. Unsur-unsurnya adalah 1) menyalahgunakan kekuasaan; 2) kekuasaan yang dipercayakan (baik di sektor publik maupun sektor swasta), memiliki akses bisnis atau keuntungan materi; 3) keuntungan pribadi (tidak selalu hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan

¹⁶² Chatrina Darul Rosikah dan Dessy Marliani Listianingsih, *Pendidikan Antikorupsi: Kajian Antikorupsi, Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 2.

¹⁶³ *Ibid.*

kekuasaan, tetapi juga anggota keluarga dan kerabatnya).¹⁶⁴ Selanjutnya Martiman Prodjohamidjojo¹⁶⁵ mengemukakan, bahwa korupsi merupakan penyelewengan tanggung jawab kepada masyarakat dan secara faktual korupsi dapat berbentuk penggelapan, kecurangan atau manipulasi. Lebih lanjut Martiman mengemukakan karakteristik dari korupsi yaitu sebagai kejahatan yang tidak mengandung kekerasan (*non violence*) dengan melibatkan unsur-unsur tipu muslihat (*guile*), ketidakjujuran (*deceit*) dan penyembunyian suatu kenyataan (*concealment*). Beberapa rumusan korupsi dari beberapa sudut pandang, antara lain:¹⁶⁶

1. Rumusan korupsi dari sudut pandang teori pasar
Jacob van Klaveren mengatakan bahwa seorang pegawai negara yang berjiwa korup akan menganggap kantor / intansinya sebagai perusahaan dagang, dimana pendapatannya akan diusahakan semaksimal mungkin.
2. Rumusan korupsi yang menekankan titik berat jabatan pemerintahan
 - a. Menurut L.Bayley, kata korupsi dikaitkan dengan perbuatan penyuapan yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan sebagai akibat adanya pertimbangan dari mereka yang memegang jabatan bagi keuntungan pribadi.
 - b. Menurut M. Mc. Mullan, seorang pejabat pemerintahan dapat dikatakan korup apabila ia menerima uang yang dirasakan sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu yang ia biasa lakukan dalam tugas dan jabatannya padahal ia sedang menjalankan tugasnya dan seharusnya tidak boleh demikian. Atau dapat berarti menjalankan kebijakan secara sah untuk alasan yang tidak benar dan dapat merugikan kepentingan umum dengan cara menyalahgunakan kewenangan dan kekuasaan.
 - c. Menurut J.S. Nye, korupsi sebagai prilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban normal suatu peran instansi pemerintah karena kepentingan pribadi (keluarga, golongan, teman dan lain-lain) demi mengejar status dan gengsi atau melanggar peraturan dengan jalan melakukan atau mencari pengaruh bagi kepentingan pribadi. Hal ini mencakup tindakan, seperti penyuapan (memberi hadiah dengan maksud

¹⁶⁴ I.G.M. Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana Dan Bahaya Laten Korupsi: Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 20.

¹⁶⁵ Martiman Projohamidjojo dalam Wilson Ghandi, *Peranan ORNOP Dalam Memberantas Korupsi*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2016), hlm. 30.

¹⁶⁶ Wilson Ghandi, *Peranan ORNOP Dalam Memberantas Korupsi*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2016), hlm. 22-23.

hal-hal menyelewengkan seseorang dalam kedudukan pada jabatan dinasnya); nepotisme (kedudukan sanak saudaranya sendiri yang didahulukan, khususnya dalam pemberian jabatan atau memberikan perlindungan dengan alasan hubungan asal-usul dan bukannya berdasarkan pertimbangan prestasi); penyalahgunaan atau secara tidak sah menggunakan sumber penghasilan negara untuk kepentingan pribadi atau golongan.

3. Rumusan korupsi dengan titik berat pada kepentingan umum

Menurut Carl J. Friedrich mengatakan bahwa pola korupsi dapat dikatakan ada apabila seseorang memegang kekuasaan yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu seperti seseorang pejabat yang bertanggung jawab melalui uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak diperbolehkan oleh undang-undang; membujuk untuk mengambil langkah yang menolong siapa saja yang menyediakan hadiah dan dengan demikian benar-benar membahayakan kepentingan umum.

4. Rumusan korupsi dari sudut pandang politik

Mubyarto mengutip pendapat dari Theodore M. Smith dalam tulisannya "*Corruption Tradition and Change*" Indonesia (Cornell University No. 11 April 1971) mengatakan bahwa secara keseluruhan korupsi di Indonesia muncul lebih sering sebagai masalah politik dari pada masalah ekonomi. Ia menyentuh keabsahan (legitimasi) pemerintah dimata generasi muda, kaum elite terdidik dan pegawai pada umumnya. Korupsi mengurangi dukungan pada pemerintah dari kelompok elite di tingkat propinsi dan kabupaten.

5. Rumusan korupsi dari sudut pandang sosiologi

Menurut Syed Hussin Alatas, terjadinya korupsi apabila seorang pegawai negeri menerima pemberian yang disodorkan oleh seseorang dengan maksud mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan-kepentingan si pemberi, kadang-kadang juga berupa perbuatan menawarkan pemberian uang hadiah lain yang dapat menggoda pejabat. Termasuk dalam pengertian ini juga pemerasan yaitu permintaan pemberian atau hadiah seperti itu dalam pelaksanaan tugas-tugas publik.

Syed Hussin Alatas mengemukakan ciri-ciri korupsi yang terjadi dalam prakteknya sebagai berikut:¹⁶⁷

1. Korupsi selalu melibatkan lebih dari satu orang;
2. Korupsi pada umumnya dilakukan penuh kerahasiaan;
3. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik;
4. Korupsi dengan berbagai macam akal berlingung dibalik pembenaran hukum;
5. Mereka yang terlibat korupsi adalah yang menginginkan keputusan yang tegas dan mereka mampu mempengaruhi keputusan;
6. Tindakan korupsi mengandung penipuan baik pada badan publik atau masyarakat umum;

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 23-24.

7. Setiap bentuk korupsi adalah suatu penghianatan kepercayaan;
8. Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiksi dari mereka yang melakukan itu;
9. Suatu perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.

Tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat baik ekonomi dan sosial. Korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*), hal ini tidak terlepas dari banyaknya kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan korupsi tersebut. Menurut Romli Atmasasmita, faktor penyebab korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa adalah karena:¹⁶⁸

1. Masalah korupsi di Indonesia sudah berakar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Korupsi telah berkembang pesat, bukan hanya masalah hukum semata, tetapi juga pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia.
3. Kemiskinan dan kesenjangan sosial akibat kebocoran Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selama empat pelita sebesar 30% yang mengakibatkan sebagian besar rakyat tidak bisa menikmati hak yang seharusnya diperoleh.
4. Hukum korupsi diberlakukan secara diskriminatif, baik berdasarkan status sosial maupun berdasarkan latar belakang politik tersangka atau terdakwa.
5. Korupsi di Indonesia merupakan kolaborasi antara pelaku di sektor publik dan sektor swasta.

Selanjutnya menurut mantan Penasihat Komisi Pemberantasan Korupsi Abdullah Hehamahua,¹⁶⁹ berdasarkan kajian dan pengalaman, setidaknya ada 8 (delapan) penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yaitu:

1. Sistem penyelenggaraan negara yang keliru
Sebagai negara yang berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. Tetapi selama puluhan tahun dari Orde Lama, Orde Baru hingga Reformasi ini, pembangunan difokuskan di bidang ekonomi. Padahal setiap negara berkembang itu mempunyai keterbatasan SDM,

¹⁶⁸ Chatarina Darul Rosikah dan Dessy Marliani Listianingsih, *Pendidikan Antikorupsi...* *Op.cit.*, hlm. 6.

¹⁶⁹ Ermansjah Djaya, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Dikutip oleh Wilson Ghandi, *Peranan ORNOP Dalam...* *Op.cit.*, hlm. 30-32.

teknologi dan manajemen sehingga membuat pergerakan ekonomi yang lambat. Akibatnya hampir semua hal di datangkan dari luar negeri yang pada gilirannya menghasilkan penyebab korupsi.

2. **Kompensasi PNS yang rendah**
Masuk akal jika negara yang berkembang tidak memiliki cukup uang untuk membayar kompensasi yang besar terhadap pegawainya, hal ini disebabkan karena prioritas pembangunan di bidang ekonomi sehingga menyebabkan pola konsumerisme yang tinggi yaitu sekitar 90% PNS melakukan KKN. Baik itu berupa korupsi waktu terhadap jam kerja, melakukan pungli terhadap masyarakat, *mark up* kecil-kecilan demi bisa menyeimbangkan pendapatan yang masuk dengan pengeluaran pribadi / keluarga.
3. **Pejabat yang serakah**
Pola hidup konsumtif yang lahir akibat sistem pembangunan seperti di atas mendorong pejabat untuk menjadi kaya dengan cara yang *instant*. Dengan cara yang *instant* inilah lahir sikap serakah yang menyebabkan ia melakukan korupsi, misalnya dengan melakukan *mark up* proyek-proyek pembangunan, bahkan berbisnis dengan pengusaha, baik dalam bentuk menjadi komisaris maupun sebagai salah satu *share holder* dari perusahaan tersebut.
4. **Law enforcement tidak berjalan**
Disebabkan para pejabat yang serakah dan PNSnya KKN karena gaji yang tidak cukup, maka bisa dibayangkan penegakan hukum tidak berjalan efektif hampir di semua lini kehidupan, baik di instansi pemerintahan maupun lembaga kemasyarakatan karena segala sesuatu diukur dengan uang.
5. **Hukuman yang ringan terhadap koruptor**
Disebabkan *law enforcement* yang tidak berjalan efektif dimana oknum aparat penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim dan pengacara bisa dibayar untuk meringankan hukuman bagi si koruptor. Dengan hukuman yang ringan tersebut tidak akan membuat efek jera bagi para koruptor karena mereka menganggap dapat “membeli” hukuman yang akan dijatuhkan kepada mereka. Bahkan tidak menimbulkan rasa takut dalam masyarakat, sehingga pejabat dan pengusaha tetap melakukan KKN.
6. **Pengawasan yang tidak efektif**
Dalam sistem manajemen yang modern selalu ada instrumen *internal control* yang bersifat *in build* dalam setiap unit kerja, sehingga sekecil apapun penyimpangan akan terdeteksi sejak dini dan secara otomatis dapat segera dilakukan perbaikan. *Internal control* di setiap unit tidak berfungsi sebagaimana mestinya karena pejabat atau pegawai tersebut ber KKN. Untuk mengatasi hal tersebut dibentuklah Irjen dan Bawasda yang bertugas melakukan internal audit. Malangnya, sistem besar yang disebutkan pada butir 1 di atas tidak mengalami perubahan sehingga Irjen dan Bawasda pun turut melakukan KKN yang menyebabkan KKN menjadi subur di Indonesia.
7. **Tidak ada keteladanan pemimpin**
Ketika resesi ekonomi terjadi pada tahun 1997, keadaan ekonomi Indonesia sedikit lebih baik dari negara Thailand. Namun pemimpin Thailand memberikan contoh dalam pola hidup sederhana dan satunya kata dan

perbuatan, sehingga lahir dukungan moral dan materiil dari masyarakat dan pengusaha. Dalam waktu yang cukup singkat, Thailand telah mengalami *recovery* di bidang perekonomiannya. Di Indonesia, tidak ada pemimpin yang bisa dijadikan teladan, maka bukan perekonomian negara saja yang belum ter *recovery*, bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara makin mendekati jurang kehancuran.

8. Budaya masyarakat yang kondusif KKN

Di negara Indonesia, masyarakatnya cenderung paternalistic / paternalisme.¹⁷⁰ Dengan demikian secara tidak sadar mereka juga telah melakukan KKN dalam urusan sehari-hari misalnya dalam hal pengurusan KTP, SIM, STNK, PBB, pendaftaran anak ke sekolah atau universitas dan lain-lain karena meniru apa yang dilakukan oleh pejabat, elit politik, tokoh masyarakat yang oleh masyarakat diyakini sebagai perbuatan yang tidak salah.

Selain itu perbuatan korupsi itu terjadi karena disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal.¹⁷¹

1. Faktor internal (faktor yang berasal dalam diri si pelaku korupsi)

a. Sifat / kepribadian yang rakus

Sifat rakus merupakan perbuatan yang selalu ingin memperoleh sesuatu yang lebih dan tidak pernah puas dengan apa yang telah dimiliki. Korupsi merupakan salah satu bentuk dari perbuatan rakus karena si pelaku tidak pernah puas dengan apa yang telah ia miliki, maka dengan melakukan korupsi ia dapat memenuhi keinginannya yang tidak pernah puas akan sesuatu.

b. Kurangnya akhlak dan moral

Setiap orang pasti mendapatkan pelajaran tentang akhlak dan moral, baik pelajaran itu berasal dari orang tuanya, lingkungan kerjanya, lingkungan pendidikan dan lain-lain. Perbuatan korupsi merupakan perbuatan yang telah menyimpang dari ajaran moral karena perbuatan itu banyak menyengsarakan orang lain. Oleh sebab itu orang yang melakukan korupsi itu dapat dikatakan sebagai orang yang tidak mempunyai akhlak dan moral karena merugikan orang lain.

c. Iman yang lemah

Orang yang imannya lemah akan mudah terpengaruh dengan perbuatan jahat seperti korupsi. Landasan agama merupakan landasan utama dalam membentengi seseorang agar tidak melakukan perbuatan yang jahat seperti korupsi.

¹⁷⁰ Paternalisme adalah sistem kepemimpinan yang berdasarkan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin, seperti hubungan antara ayah dan anak. <https://kbbi.web.id/paternalisme>, diakses tanggal 28 April 2018.

¹⁷¹ Chatarina Darul Rosikah dan Dessy Marliani Listianingsih, *Pendidikan Antikorupsi...* Op.cit., hlm. 7-9.

- d. Penghasilan yang kurang mencukupi
Setiap orang yang bekerja bertujuan agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Jika penghasilan yang dimilikinya saat ini tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya, maka orang tersebut dapat melakukan korupsi. Kasus ini banyak terjadi di kalangan menengah ke bawah. Misalnya seseorang yang mempunyai tanggungan anak dan istri, untuk membayar biaya pendidikan anaknya, maka orang tua anak tersebut melakukan korupsi untuk membayar biaya pendidikan anaknya karena gaji yang diterimanya tidak mencukupi.
 - e. Kebutuhan hidup
Korupsi dapat terjadi karena himpitan ekonomi. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena biasanya faktor ekonomilah yang menjadi salah satu faktor utama seseorang melakukan korupsi. Dengan melakukan korupsi seseorang itu dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Terlebih lagi kebutuhan hidup yang semakin hari kian bertambah.
 - f. Menuruti gaya hidup
Menuruti gaya hidup merupakan perilaku yang dilakukan untuk menunjukkan citra diri dan status sosial seseorang. Umumnya harga barang yang dimilikinya itu berharga sangat mahal, padahal bisa saja gaji yang ia terima itu tidak sebanding dengan harga barang-barang mahal yang ia miliki tersebut. Maka salah satu cara untuk menuruti gaya hidupnya itu adalah dengan melakukan korupsi.
 - g. Tidak mau sengsara dalam bekerja
Jika ingin mendapatkan uang, maka kita harus bekerja. Namun, masih banyak orang yang berperilaku instan dengan tidak mau sengsara dalam bekerja, tetapi ingin mendapatkan penghasilan yang banyak. Hal ini menjadi salah satu faktor yang membuat orang melakukan korupsi.
2. Faktor eksternal
- a. Faktor ekonomi
Faktor ekonomi merupakan faktor terbesar penyebab seseorang melakukan korupsi. Hal ini dapat dilihat dari gaji yang tidak mencukupi kebutuhan hidupnya. Biasanya karena gaji yang tidak mencukupi, orang akan tetap berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan berbagai cara. Salah satunya dengan melakukan korupsi, namun demikian faktor ekonomi ini berjalan beriringan dengan faktor lain seperti lemahnya iman, akhlak dan moral serta untuk memenuhi gaya hidup.
 - b. Faktor organisasi
Organisasi yang dimaksud memiliki cakupan yang luas, termasuk organisasi partai politik. Organisasi partai politik juga mempunyai peran dalam terjadinya korupsi, misalnya biaya berpolitik yang mahal, tidak adanya keteladanan dari sosok pemimpin, kultur organisasi yang menyimpang, sistem akuntabilitas yang tidak memadai dan manajemen yang tidak terarah.

c. Faktor politik

Tidak dapat dipungkiri bahwa politik menjadi salah satu penyebab terjadinya korupsi. Hal ini dapat dilihat ketika pemilu sedang berlangsung. Ketika pemilu sedang berlangsung, maka 'serangan fajar' akan 'menyerang' para pemilih di hari pelaksanaan pemilu. Ketika orang yang melakukan 'serangan fajar' itu terpilih menjadi pejabat, maka untuk mengembalikan modal yang ia keluarkan ketika 'serangan fajar' itu adalah dengan melakukan korupsi. Karena gaji yang ia terima ketika menjadi pejabat itu tidak akan mencukupi untuk menutupi modal yang telah ia keluarkan ketika melakukan 'serangan fajar'.

d. Faktor perilaku masyarakat

Perilaku masyarakat yang dimaksud disini adalah pembiaran terhadap praktik-praktik korupsi yang membuat jalan korupsi ini semakin mulus. Meskipun mereka mengetahui adanya korupsi, tetapi mereka cenderung menutupinya karena biasanya mereka yang menutupinya ini adalah mereka yang dapat bagian dalam korupsi tersebut.

e. Faktor hukum

Faktor hukum dalam korupsi dapat dilihat dari lemahnya penegakan hukum. Kita masih melihat lemahnya penegakan hukum terhadap tersangka kasus korupsi, misalnya tindakan yang bersifat diskriminatif, berpihak, tidak adil dan lain-lain. Contohnya adalah fasilitas yang diberikan kepada terpidana korupsi ini terbilang 'mewah', bahkan selnya ada yang seperti kamar hotel. Berbeda dengan fasilitas yang didapat oleh terpidana kasus lain selain kasus korupsi. Hal ini menandakan bahwa penegakan hukum terhadap kasus korupsi masih lemah.

Dari faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi, maka ada beberapa modus operandi yang dilakukan oleh koruptor pada sektor publik, antara lain:¹⁷²

1. Menteri "menjual" wewenangnya untuk mengambil keputusan. Misalnya di New South Wales, Australia, menteri urusan kepenjaraan terbukti bersalah dan dimasukkan ke dalam penjara karena menjual izin keluar sebelum hukum selesai dijalankan pada para pengedar mandat.
2. Pejabat mendapat persentase tertentu dari kontrak pemerintah, dan uang komisi ini kemudian di simpan di bank-bank asing.
3. Pejabat mendapat "pelayanan" yang sangat berlebihan dari kontraktor pemerintah dan keuntungan lain dalam berbagai bentuk, misalnya bea siswa untuk pendidikan anak-anaknya di universitas di luar negeri.
4. Pejabat mengantongi sendiri kontrak pemerintah, melalui perusahaan fiktif dan "mitra"nya atau bahkan secara terang-terangan kepada dirinya sendiri sebagai "konsultan".

¹⁷² I.G.M. Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana... Op.cit.*, hlm. 39-41.

5. Pejabat sengaja melakukan perjalanan ke luar negeri agar dapat mengantongi tunjangan per diem yang besarnya ditentukan sendiri, dan biasanya dengan jumlah yang besar.
6. Partai politik menggunakan kemungkinan mendapat kekuasaan atau melanjutkan kekuasaan yang ada, untuk mengeruk uang sebanyak-banyaknya dari perusahaan-perusahaan internasional, dengan imbalan perusahaan-perusahaan itu mendapat kontrak-kontrak pemerintah.
7. Pejabat bea cukai yang melakukan pemerasan dengan mengancam akan mengenakan pada pembayar pajak atau importir pungutan tambahan, kecuali jika ia diberi suap, maka pajak yang harus dibayar akan berkurang banyak atau impor tersebut dibebaskan dari bea masuk.
8. Penegak hukum mengutip uang untuk kepentingannya sendiri dengan cara mengancam akan menjatuhkan sanksi pelanggaran peraturan lalu lintas kepada yang bersangkutan, kecuali jika penegak hukum tersebut diberikan "uang damai" oleh yang bersangkutan.
9. Petugas pelayanan publik (misalnya petugas yang membuat surat izin mengemudi, surat izin berdagang, paspor dan lain-lain) yang meminta uang imbalan untuk mempercepat penerbitan surat izin yang bersangkutan.
10. Kepala unit pelayanan publik meminta "bagian" dari bawahannya, hal ini menyebabkan bawahan tersebut menaikkan uang setoran setiap minggu atau setiap bulan dan meneruskan uang yang masuk tersebut ke atasan mereka.
11. Unit fiktif yang diciptakan untuk memperpanjang daftar gaji dan daftar pensiunan atau untuk menciptakan lembaga-lembaga fiktif. Jika unit fiktif itu benar-benar ada, maka unit fiktif tersebut berhak mendapat dana dari negara.

Bentuk-bentuk korupsi yang paling umum sebagaimana dikutip oleh Jeremy Pope dari Gerald E. Caiden dalam *Toward a General Theory of Official Corruption*, *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 10 No. 1 Tahun 1988, yaitu:¹⁷³

1. Berkhianat, subversi, transaksi luar negeri ilegal, penyelundupan.
2. Menggelapkan barang milik lembaga, swastanisasi anggaran pemerintah, menipu dan mencuri.
3. Menggunakan uang yang tidak tepat, memalsukan dokumen dan menggelapkan uang, mengalirkan uang lembaga ke rekening pribadi, menggelapkan pajak, serta menyalahgunakan dana.
4. Menyalahgunakan wewenang, intimidasi, menyiksa, penganiayaan, memberi ampun dan grasi tidak pada tempatnya.

¹⁷³ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. xxvi

5. Menipu dan mengecoh, memberi kesan yang salah, mencurangi, memperdaya dan memeras.
6. Mengabaikan keadilan, melanggar hukum, memberikan kesaksian palsu, menahan secara tidak sah dan menjebak.
7. Tidak menjalankan tugas, desersi, hidup menempel pada orang lain seperti benalu.
8. Penyuaan dan penyogokan, memeras, mengutip pungutan dan meminta komisi.
9. Menjegal pemilihan umum, memalsukan kartu suara, membagi-bagi wilayah pemilihan umum agar bisa unggul.
10. Menggunakan informasi internal dan informasi rahasia untuk kepentingan pribadi, membuat laporan palsu.
11. Menjual tanpa izin jabatan pemerintah, barang milik pemerintah dan surat izin pemerintah.
12. Manipulasi peraturan, pembelian barang persediaan, kontrak dan pinjaman uang.
13. Menghindari pajak dan meraih laba berlebih-lebihan.
14. Menjual pengaruh, menawarkan jasa perantara, konflik kepentingan.
15. Menerima hadiah, uang jasa, uang pelicin dan hiburan, perjalanan yang tidak pada tempatnya.
16. Berhubungan dengan organisasi kejahatan, operasi pasar gelap.
17. Perkoncoan, menutupi kejahatan.
18. Menyalahgunakan stempel dan kertas surat kantor, rumah jabatan dan hak istimewa jabatan.

Menurut Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ada tiga puluh jenis tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Namun secara ringkas tindakan-tindakan itu dapat dikelompokkan menjadi:

1. Kerugian keuntungan negara
2. Suap-menyuap
3. Penggelapan dalam jabatan
4. Pemerasan
5. Perbuatan curang
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan
7. Gratifikasi

Sementara itu, menurut Syed Hussin Alatas dkk, mengemukakan ada tujuh jenis korupsi, yaitu:¹⁷⁴

1. Korupsi transaktif (*transactive corruption*)
Jenis korupsi ini disebabkan oleh adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan secara aktif mereka mengusahakan keuntungan tersebut.
2. Korupsi yang memeras (*extortive corruption*)
Pemerasan adalah korupsi dimana pihak pemberi dipaksa menyerahkan uang suap untuk mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya atau sesuatu yang berharga baginya.
3. Korupsi defensif (*defensive corruption*)
Orang yang bertindak menyeleweng karena jika tidak dilakukannya, maka urusannya akan terhambat atau terhenti (perilaku korban korupsi dengan pemerasan, jadi korupsi yang dilakukannya bertujuan untuk mempertahankan diri).
4. Korupsi insentif (*insentive corruption*)
Pemberian barang atau jasa tanpa memperoleh keuntungan tertentu, selain keuntungan yang masih dalam angan-angan atau yang dibayangkan akan diperoleh di masa mendatang.
5. Korupsi perkerabatan atau nepotisme (*nepotic corruption*)
Jenis korupsi ini meliputi penunjukkan secara tidak sah terhadap sanak saudara atau teman dekat untuk menduduki suatu jabatan dalam pemerintahan. Imbalan yang bertentangan dengan norma dan peraturan itu mungkin dapat berupa uang, fasilitas khusus dan lain-lain.
6. Korupsi otogenik (*autogenic corruption*)
Bentuk korupsi ini tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya satu orang saja.
7. Korupsi dukungan (*supportive corruption*)
Korupsi yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada maupun yang akan dilaksanakan.

Selain tujuh jenis korupsi yang telah disebutkan di atas, ada beberapa jenis korupsi berdasarkan kelasnya / golongannya. Seperti yang dinyatakan oleh Zakaris Poerba (dalam Jawade Hafidz Arsyad, 2013: 22) yang menyatakan bahwa korupsi itu terjadi di setiap lapisan masyarakat, tidak saja pejabat yang duduk di pemerintahan, tetapi setiap kelas dalam masyarakat tidak lepas dari apa

¹⁷⁴ Wilson Ghandi, *Peranan ORNOP Dalam... Op.cit.*, hlm. 33-34.

yang dinamakan KKN. Klasifikasi KKN yang terjadi dalam masyarakat secara garis besar dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu:¹⁷⁵

1. Kelas bawah adalah KKN yang dilakukan secara kecil-kecilan, namun berdampak luas karena menyangkut ujung tombak dari pelaksanaan birokrasi. KKN pada tingkat ini dilakukan untuk sekedar bertahan hidup. Biasanya hal yang dilakukan adalah dengan mempersulit pelayanan yang seharusnya cepat dan mudah. Penyebab dari KKN ini umumnya karena kecilnya gaji yang diterima dan kurangnya sarana untuk dapat melakukan fungsinya secara wajar.
2. Kelas menengah adalah KKN yang dilakukan oleh pegawai negeri dan birokrasi lainnya dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan yang ada padanya karena kedudukannya yang strategis. KKN pada tingkat ini dilakukan tidak hanya sekedar untuk bertahan hidup, tetapi untuk mempertahankan posisi dan menambah kekayaan. Hal ini berkaitan erat dalam upaya melakukan *link* dengan penentu kebijakan pemosisian sumber daya manusia dalam setiap lembaga.
3. Kelas atas adalah KKN yang dilakukan oleh para penentu kebijakan, yang dalam pelaksanaannya bekerja sama dengan para konglomerat atau pelaku bisnis multinasional. Biasanya dilakukan dengan cara yang sulit untuk dideteksi karena hasil-hasil KKN seperti ini telah mengakomodasi hukum dan perundang-undangan. Selain pergerakan finansial sebagai hasil dari keuntungan, KKN pada tingkat ini juga telah memanfaatkan rekening bank internasional sebagai sarana mobilitas dana dari hasil KKN.

Selanjutnya, berdasarkan tujuan yang mendorong orang melakukan korupsi, pada pokoknya korupsi dapat dibagi menjadi 2, yaitu:¹⁷⁶

1. Korupsi politis
Korupsi politis merupakan penyelewengan kekuasaan ke arah permainan-permainan politis yang kotor, nepotisme, klientelisme, penyalahgunaan pemungutan suara dan lainnya. Faktor yang menyebabkan seseorang melakukan korupsi politis adalah keinginan-keinginan untuk mendapat pengakuan dari orang lain, keinginan untuk dituakan dan dianggap sebagai pemimpin oleh banyak orang. Dengan adanya keinginan-keinginan tersebut, maka akan menimbulkan perasaan bahwa dirinya berbeda dengan orang lain, merasa diri sendiri lebih pintar atau lebih besar dari orang lain, sehingga merasa pantas untuk memperoleh pengakuan, penghormatan, dan kekuasaan yang besar atas orang-orang tersebut.

¹⁷⁵ Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 22-23.

¹⁷⁶ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Dikutip oleh Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif... Op.cit.*, hlm. 26-27.

2. Korupsi material

Korupsi material berbentuk manipulasi, penyuapan, penggelapan dan sebagainya. Korupsi material disebabkan oleh keinginan untuk memperoleh kenyamanan hidup, kekayaan dan kemudahan dalam segala aspek. Dengan adanya keinginan untuk mendapatkan kekayaan material yang melimpah, maka korupsi yang dilakukannya ditunjukkan untuk memperoleh keuntungan material yang sebanyak-banyaknya.

Korupsi yang terjadi di Indonesia pada saat ini sudah masuk ke tahap yang mengkhawatirkan, karena hal ini terjadi dari birokrasi tingkat atas sampai tingkat paling bawah, dari tingkat departemen sampai tingkat kelurahan, Hartiwiningsih menyebutkan korupsi yang melanda birokrasi, antara lain:¹⁷⁷

1. *Discretionary corruption*

Korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijakan, sekalipun kelihatannya bersifat sah, namun bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi. Contohnya seorang petugas pengawas yang seolah-olah melakukan pengawasan tanpa benar-benar melakukan pengawasan tersebut. Jenis korupsi ini sangat sulit untuk dideteksi karena tidak dapat dengan mudah memastikan dimana dan kapan hal ini berlangsung.

2. *Illegal corruption*

Suatu tindakan yang dilakukan dengan maksud mengacaukan bahasa ataupun maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu. Jenis korupsi seperti ini biasanya dilakukan oleh seseorang dengan tingkat efektivitas tertentu dan ia jauh lebih mungkin untuk dikendalikan. Untuk melakukannya diperlukan tingkat kerahasiaan yang cermat.

3. *Mercenary corruption*

Korupsi ini dilakukan dengan maksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, hal itu meliputi kegiatan pemberian uang sogok dan uang “pelicin”. Korupsi ini dapat dikatakan sebagai suatu tindakan penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan karena digunakan untuk memperoleh keuntungan material dan politis. Contohnya seorang petugas pengawas yang menerima uang “pelicin” dari suatu perusahaan industri yang menghasilkan limbah dan meminta petugas pengawas tersebut untuk memberikan pernyataan bahwa limbah yang dihasilkan itu baik, meskipun kenyataannya limbah tersebut tidak memenuhi standar.

4. *Ideological corruption*

Korupsi ini dapat bersifat illegal maupun diskresioneri dengan maksud untuk mengejar tujuan-tujuan kelompok. Contohnya kasus KKN yang dilakukan

¹⁷⁷ Hartiwiningsih, *Perilaku Menyimpang Birokrasi Serta Upata Pertanggungjawabannya*, Dikutip oleh Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif... Op.cit.*, hlm. 27-28.

oleh mantan Presiden Soeharto dan kelompoknya, dimana aparat penegak hukum, khususnya kejaksaan lebih memberikan komitmen ideologis mereka kepada mantan Presiden Soeharto dan kelompoknya dari pada undang-undang dan hukum.

Selanjutnya, Baharuddin Lopa dalam bukunya *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum* membagi korupsi menurut sifatnya, yaitu:¹⁷⁸

1. Korupsi yang bermotif terselubung

Korupsi yang secara sepintas terlihat seperti bermuatan politik, tetapi secara tersembunyi sebenarnya hanya bermotif untuk mendapatkan uang semata. Contohnya seorang pejabat yang menerima uang suap dengan janji akan menerima si pemberi suap menjadi pegawai negeri atau diangkat dalam suatu jabatan. Namun kenyataannya setelah menerima suap, pejabat itu tidak menepati janjinya kepada orang yang memberi suap tersebut. Yang menjadi pokoknya adalah mendapatkan uang.

2. Korupsi yang bermotif ganda

Seseorang yang melakukan korupsi yang secara kasat mata kelihatannya hanya bermotifkan untuk mendapatkan uang saja, tetapi sebenarnya mempunyai motif lain, yaitu kepentingan politik. Contohnya seseorang yang membujuk dan menyogok seorang pejabat agar dengan menyalahgunakan kewenangannya, pejabat itu dalam mengambil keputusannya memberikan suatu fasilitas pada si pembujuk (penyogok) itu, meskipun sesungguhnya si pembujuk itu tidak memikirkan apakah fasilitas itu akan memberikan hasil kepadanya.

Selanjutnya Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi, dalam bukunya *Korupsi Kekuasaan: Dilema Penegakan Hukum di Atas Hehemoni Oligarki* membagi korupsi menjadi beberapa jenis, yaitu:

1. *Political Corruption*

Political corruption merupakan tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau penguasa yang menyalahgunakan wewenang atau kekuasaannya untuk memperkaya diri sendiri, keluarga atau koraptokrasi sehingga merugikan keuangan negara yang menyebabkan rakyat menjadi korban.¹⁷⁹

2. *Birocratic Corruption*

Birocratic corruption adalah korupsi yang diakibatkan oleh buruknya kinerja birokrasi, tata kelola birokrasi yang kurang memadai dan kejahatan birokrasi yang terstruktur. Birokrasi memaksa orang untuk menjadi jahat

¹⁷⁸ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, Edisi Kedua, 2008), hlm. 10.

¹⁷⁹ Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan: Dilema Penegakan Hukum Di Atas Hegemoni Partai Politik*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 63.

karena di sana ada kaderisasi kejahatan yang menjadi jalinan sejarah yang panjang.¹⁸⁰

3. *Judicial Corruption*

Judicial corruption merupakan penegasian aturan-aturan hukum atas peristiwa hukum dan penerapan hukum yang salah atas suatu kasus tertentu. Misalnya terjadi transaksi dan tawar menawar mengenai pasal apa yang akan digunakan untuk menghukum pihak tertentu yang melakukan korupsi atau tindakan melawan hukum lainnya.¹⁸¹

4. *Ideological Corruption*

Ideological corruption merupakan suatu bentuk korupsi dari segi ideologinya. Artinya seseorang akan memiliki pandangan yang rasional bahwa dengan uang korupsi, ia akan dihormati di tengah-tengah masyarakat, diakui karena memiliki kelebihan harta dan dipandang sebagai orang yang terhormat. Keyakinan bahwa kehormatan dapat diperoleh dengan uang atau kekuasaan inilah yang menjadi masalah, karena hasil dari korupsi pada akhirnya juga akan dibagi-bagi kepada masyarakat. Dengan membagikan uang tersebut kepada masyarakat, orang tersebut dianggap dermawan dan memiliki *sense of politics* yang baik sehingga layak untuk dipilih kembali sebagai anggota legislatif misalnya. Korupsi ideologi ini dapat dicontohkan pada kegiatan *money politics* menjelang pemilu.¹⁸²

5. *Culture Corruption*

Culture corruption adalah korupsi yang dilakukan oleh sebagian besar orang di Indonesia dan dianggap sebagai bagian dari praktik kebudayaan. Misalnya budaya masyarakat yang sulit untuk dihentikan, karena suap menyuap dan uang pelicin untuk memudahkan urusan dalam birokrasi pemerintah merupakan hal yang biasa dan sudah sewajarnya.¹⁸³

Dengan melihat banyaknya jenis perbuatan korupsi yang dilakukan itu, maka Shed Husein Alatas dalam bukunya *Sosiologi Korupsi* menyebutkan bahwa perbuatan korupsi itu mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹⁸⁴

1. Korupsi biasanya melibatkan lebih dari satu orang. Hal ini tidak sama dengan kasus pencurian atau penipuan. Seorang operator yang korup sesungguhnya tidak ada dan kasus itu biasanya termasuk dalam pengertian penggelapan (*fraud*).
2. Korupsi pada umumnya dilakukan secara rahasia, kecuali korupsi itu telah merajarela dan begitu dalam sehingga individu yang berkuasa dan mereka yang berada di dalam lingkungannya tidak tergoda untuk menyembunyikan perbuatannya. Walaupun demikian motif korupsi tetap dijaga kerahasiannya.

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm.78.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 87.

¹⁸² *Ibid.*, hlm. 93-94.

¹⁸³ *Ibid.*, hlm. 99.

¹⁸⁴ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi... Op.cit.*, hlm. 10-11.

3. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik, kewajiban dan keuntungan itu tidak selalu berupa uang.
4. Mereka yang mempratikkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum.
5. Mereka yang terlibat korupsi menginginkan keputusan yang tegas dan mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.
6. Setiap perbuatan korupsi mengandung penipuan, biasanya dilakukan oleh badan publik atau umum (masyarakat).
7. Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.

Dari beberapa jenis korupsi yang telah penulis paparkan di atas, terdapat jenis korupsi politik. Menurut Artidjo Alkostar, korupsi politik adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh elit politik atau pejabat politik pemerintahan negara yang memiliki dampak terhadap keadaan politik dan ekonomi negara. Perbuatan ini biasanya dilakukan oleh orang-orang dan atau pihak-pihak yang memiliki jabatan atau posisi politik.¹⁸⁵ Subjek pelaku dari korupsi politik adalah orang atau badan yang memiliki posisi politik yang melakukan perbuatan melawan hukum. Perbuatan tersebut menimbulkan akibat hukum, politik, ekonomi, HAM, dan moral. Perbuatan ini dilakukan dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain atau badan dengan cara menyalahgunakan kewenangan, kesempatan dan sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan politik.

Senada dengan pendapat tersebut, Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi berpendapat, bahwa korupsi politik merupakan tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau penguasa yang menyalahgunakan wewenang atau kekuasaannya untuk memperkaya diri sendiri, keluarga atau koraptokrasi sehingga merugikan

¹⁸⁵ Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 19.

keuangan negara yang menyebabkan rakyat menjadi korban. Lebih lanjut korupsi politik itu terjadi ketika pembuat keputusan politik menggunakan kekuatan politik tersebut sebagai senjata untuk mempertahankan kekuasaan, status dan kekayaan mereka.¹⁸⁶

Sementara itu, dalam pandangan Heidenheimer, korupsi politik adalah korupsi yang terjadi dalam masyarakat yang memiliki sifat hubungan patron klien. Dan berbeda dengan korupsi yang terjadi dalam masyarakat yang hubungan masyarakatnya bersifat kekeluargaan, dimana korupsi yang terjadi hanya bercorak sogokan kecil atau “uang makan”. Sedangkan korupsi politik memiliki dampak luas dalam berbagai bidang pelayanan publik oleh suatu otoritas pemegang kekuasaan tingkat tinggi.¹⁸⁷

Selanjutnya Inge Amundsen berpendapat, bahwa korupsi politik merupakan manipulasi dari lembaga-lembaga politik melalui aturan dan prosedur dan karena itu mereka mempengaruhi lembaga-lembaga pemerintah dari sistem politik yang pada akhirnya sering mengarah pada pembusukan institusional.¹⁸⁸ Selanjutnya menurut Robert G. Thobaben, korupsi politik itu dapat diartikan dalam arti sempit dan arti luas. Dalam arti sempit, korupsi politik itu merujuk kepada tindakan yang dilakukan pejabat publik yang tidak jujur dan ilegal. Contohnya menerima suap. Sedangkan dalam arti luas, korupsi politik itu meliputi tindakan pejabat publik yang meskipun tidak melanggar hukum, tetapi dalam sistem pemerintahan yang demokratis tindakan tersebut menciderai

¹⁸⁶ Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan: Dilema... Op.cit.*, hlm. 64.

¹⁸⁷ Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik Di Negara... Op.cit.*, hlm. 18.

¹⁸⁸ Farida Patittingi, *Korupsi Kekuasaan: Dilema... Op.cit.*, hlm. 65.

integritas. Contohnya sikap pejabat yang diangkat melalui pemilu yang menerima sumbangan dana kampanye dalam jumlah besar dari seseorang atau dibayar dengan harga yang mahal dalam sekali bicara dalam kampanye di hadapan kelompok yang berkepentingan.¹⁸⁹

Perbedaan korupsi politik dengan korupsi yang lain adalah pelaku korupsi politik itu memiliki jabatan / kedudukan politik yang strategis, sehingga jabatan / kedudukan yang disalahgunakan tersebut bermuatan politik. Akibat yang ditimbulkan oleh korupsi politik tidak hanya mengenai kerugian keuangan negara, tetapi juga dapat berakibat pada politik, moral dan hak asasi manusia yang pada akhirnya menyebabkan kemerosotan tatanan nilai. Korupsi politik merupakan tingkah laku menyimpang dari norma etika, moral dan hukum karena tidak sesuai dengan moralitas bangsa. Korupsi politik mengandung unsur sikap manipulasi kepentingan orang banyak atau masyarakat oleh seseorang atau kelompok.

Korupsi politik yang melanda pejabat negara dan pejabat pemerintah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari politik demokrasi. Korupsi politik tidak hanya melahirkan masalah ekonomi-politik, tetapi juga menunjukkan kebangkrutan tatanan nilai dalam sistem. Sistem politik yang kita gunakan sebagai sandaran berpolitik tidak lagi memihak kepada kepentingan rakyat, melainkan berpihak kepada kepentingan elit yang berkuasa dan yang memiliki modal (pengusaha). Hal ini diperkuat oleh pernyataan Kepala Divisi Monitoring Pelayanan Publik Indonesia Corruption Watch (ICW), Ade Irawan yang

¹⁸⁹ Artidjo Alkostas, *Korupsi Politik Di Negara... Op.cit.*, hlm. 34-35.

mengatakan bahwa para pelaku korupsi di Indonesia terdiri dari pengusaha, birokrasi dan politisi. Hal ini dilakukan karena ketiga aktor tersebut saling membutuhkan dan bermuara dari korupsi politik.¹⁹⁰

Kita dapat melihat banyak contoh korupsi politik yang terjadi di Indonesia. Salah satunya adalah ketika Presiden Soeharto berkuasa selama 32 tahun dalam rezim orde baru. Pada saat itu pemerintah seolah menggunakan cover kebijakan resmi untuk menutupi korupsi yang dilakukannya. Ketika putra putri Presiden Soeharto mulai memasuki sektor bisnis, banyak kebijakan dari pemerintah yang secara terang-terangan dikeluarkan untuk memfasilitasi kepentingan membangun bisnis keluarga Presiden Soeharto, misalnya pemberian monopoli, lisensi, kredit lunak, *tax holiday* dan kemudahan fasilitas bisnis lainnya.¹⁹¹ Hal ini menunjukkan bahwa pada saat itu Presiden Soeharto menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan keluarganya.

Korupsi politik menimbulkan permasalahan antara pemerintah dan masyarakat. Pada tingkat tertentu, ketika kekuasaan tertinggi sering terlibat dalam manipulasi pemilu, skandal keuangan atau penyalahgunaan sumber daya publik untuk mendapatkan keuntungan pribadi, prinsip otoritas dan legitimasi yang secara serius dilemahkan. Pada sisi lain, korupsi merupakan pelanggaran kontrak antara masyarakat dan pejabat publik.

Untuk itu, agar korupsi politik tidak lagi terjadi maka hal penting yang harus dilakukan adalah dengan memilih pemimpin yang bertanggung jawab,

¹⁹⁰ Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan: Dilema... Op.cit.*, hlm. 68.

¹⁹¹ *Ibid.*

terutama ketika mereka terlibat dalam penyalahgunaan jabatan. Untuk itu diperlukan adanya “*akuntabilitas vertical*” dimana masyarakat harus mampu menahan para pemimpin politik dengan standar tertentu dan menghukum mereka ketika mereka melanggar standar itu. Akuntabilitas seperti ini memerlukan dua syarat. 1) masyarakat harus secara akurat memahami korupsi. Jika masyarakat percaya bahwa “semua politisi adalah korup”, ini merupakan tanda yang buruk bagi demokrasi karena tidak ada alternatif elektoral yang akan menarik bagi masyarakat. 2) tidak ada yang mampu untuk menjelaskan jika masyarakat dari semua negara melihat pemimpin mereka sebagai pemimpin yang demokratis, maka semua yang korup atau tidak korup dianggap sebagai pemimpin yang baik.¹⁹²

¹⁹² Guillermo O’Donnell, “*Horizontal Accountability in New Democracies*”, Dikutip dari Farida Patittingi dan Fajlurrahman Jurdi, *Korupsi Kekuasaan: Dilema... Op.cit.*, hlm. 74.