

# Menggugat Relasi Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia PascaOrde Baru

## Bab I.

### Pendahuluan

#### A. Latar Belakang Masalah

Adakah partai politik di Indonesia? Sekilas pertanyaan ini terdengar retorik. Mengapa? Karena dengan sekilas saja menengok hingar bingarnya politik elektoral di Indonesia pasca bangkrutnya rezim Orde Baru maka dengan amat sangat mudah kita bisa menemukan puluhan bahkan ratusan organisasi yang secara yuridis formal memiliki nomenklatur dan status sebagai partai politik. Mereka tidak hanya ada secara wujud dan kasat mata, akan tetapi partai politik juga menjadi aktor politik utama dalam mekanisme demokrasi prosedural di Indonesia. Saat ini nyaris tidak ada jabatan politik tersisa tanpa keterlibatan dan campur tangan partai politik. Mulai dari kontestasi politik memperebutkan jabatan sebagai anggota DPR, DPRD, hingga pilkada dan pilpres, semuanya memerlukan otoritas partai politik.

Harus diakui bahwa ketika beberapa elemen kritis di negeri ini mendorong terjadinya reformasi untuk demokrasi, tidak banyak dari mereka yang membayangkan bahwa perubahan ini akan membawa akibat yang sangat penting pada peran partai politik (Sparingga, dalam Meyer, 2012:9). Walaupun secara umum berkembang kepercayaan bahwa demokrasi memerlukan sebuah infra-struktur politik baru, Indonesia dipandang tidak begitu berhasil mengembangkan suatu perspektif baru yang memadai selain pemilihan umum yang bebas. Memang pemilihan umum yang bebas merupakan syarat penting dalam demokrasi. Namun yang kurang disadari, membangun partai politik yang berkualitas yang berpartisipasi dalam pemilu dan kehadirannya dapat menambah kualitas dari pelaksanaan dan hasil pemilu adalah hal yang sama pentingnya dengan pemilu itu sendiri.

Wacana dominan tentang “reformasi” di sepanjang akhir 1997 dan sepanjang 1998 itu pada umumnya mengasumsikan masalah terpokok bagi sebuah perubahan di Indonesia terdapat pada negara (*state*) dan bukan masyarakat (*civil society*) (Sparingga, dalam Meyer, 2012:10). Kekuasaan pemerintah Orde Baru yang korup, sentralistis, dan banyak mengabaikan hak-hak sipil dan politik rakyat Indonesia, misalnya, dipandang sebagai sumber utama dari berbagai persoalan di Indonesia. Walaupun demikian, adalah sangat menyederhanakan persoalan yang

sesungguhnya apabila yang dibayangkan hanyalah sekedar berhubungan dengan sentralisme kekuasaan di tangan Presiden Soeharto yang menghasilkan struktur politik yang monolitik dan yang pada gilirannya juga menghasilkan korupsi atas kekuasaan dan pengabaian terhadap hak-hak sipil dan politik warga negara. Keseriusan atas kesalahan yang bersifat struktural yang terjadi sebelumnya, bahkan sebelum Orde Baru, terutama berkenaan dengan tidak hadirnya sebuah desain kelembagaan negara moderen yang menjamin terdapatnya pemisahan dan pembagian kekuasaan yang jelas di antara empat hal pokok: (1) kekuasaan judisial-eksekutif – legislatif; (2) pemerintah pusat-daerah; (3) wilayah negara-masyarakat, dan (4) kekuasaan komunal – individual (Sparingga, dalam Meyer, 2012:11). Tidak heran jika kemudian partai politik dianggap sebagai biang kerok transisi demokrasi di Indonesia.

Partai politik sebenarnya adalah institusi yang dianggap begitu relevan dalam sistem demokrasi modern. Peranan partai politik tidak dapat digantikan oleh institusi apapun bahkan oleh elemen-elemen *civil society* maupun organisasi-organisasi lain yang merepresentasikan kepentingan publik. Partai menjadi suatu kebutuhan yang tak terhindarkan, bahkan sulit membayangkan bagaimana demokrasi representatif dapat berjalan tanpa eksistensi partai politik (Bryce, 2006:7). Schattsneider dengan nada yang sama juga menyatakan susah memikirkan bagaimana demokrasi modern bisa berlangsung aman tanpa partai (Schattsneider, 1942:1). Partai politik menjadi jembatan yang menghubungkan institusi-institusi pemerintah dengan elemen-elemen masyarakat sipil dan rakyat pada umumnya. Partai politik mengorganisir berbagai perbedaan ideologis dan kepentingan dalam masyarakat. Hampir semua kajian *mainstream* tentang demokrasi dengan demikian menempatkan partai sebagai elemen yang tidak terpisahkan dari demokrasi. Keberadaan partai politik menjadi indikator derajat demokrasi sebuah Negara. Partai menjadi struktur yang memperkuat bangunan demokrasi, sementara sistem demokrasi memberikan ruang bagi partai untuk memainkan fungsi-fungsi esensialnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ketika partai menduduki posisi yang demikian penting dan strategis dalam skema demokrasi elektoral, masyarakat Indonesia dihadapkan dengan realitas yang menyesak dada. Banyak pandangan minor dan sinis dari masyarakat terhadap sepak terjang partai politik di Indonesia. Hal itu paling tidak bisa terlacak dari demikian banyaknya hasil survey yang menempatkan partai sebagai lembaga publik dengan tingkat kepercayaan terendah Pada saat kebanyakan ilmuwan *comparative democracy* dan indeks-indeks yang ada sepakat tentang

kemajuan yang dialami Indonesia, sejauh ini mereka juga telah mengidentifikasi partai sebagai *link* terlemah dalam proses demokratisasi di Indonesia. (Mietzner, 2013:4).

Nyaris tanpa perbedaan, semua deskripsi perpolitikan di Indonesia pascaSoeharto menunjuk partai-partai politik sebagai rintangan terbesar bagi reformasi demokratis. Thomas Carothers, misalnya, mendeskripsikan partai di Indonesia sebagai organisasi yang sangat *leader-centric* yang didominasi oleh suatu lingkaran kecil elit politisi. (Carothers, 2006). Dengan nada yang sama, Dirk Tomsa (2010) mendeteksi keberadaan partai-partai yang dikelola secara kurang profesional dan kurang mengakar di Indonesia. Paige Johnson Tan mendeskripsikan sistem kepartaian Indonesia sedang berada dalam proses deinstitutionalisasi, dan memprediksi bahwa partai-partai akan melemah dengan cara yang tidak jelas. (Johnson Tan, 2012). Sementara itu, Andreas Ufen (2006) telah mengidentifikasi terjadinya gejala Filipiniasasi atas partai-partai politik di Indonesia. Secara signifikan, tulisan-tulisan umum tentang partai-partai di Indonesia telah disusul oleh studi-studi kasus terkait perilaku korup partai dalam pemilu pada level nasional maupun lokal. (Choi, 2007; Hadiz, 2010).

Dalam berbagai survey opini terhadap beberapa lembaga kunci Negara, partai nyaris selalu berada pada peringkat terakhir. Pada bulan Mei 2011, misalnya, Lembaga Survei Indonesia mempublikasikan suatu poll yang menunjukkan bahwa militer berada pada derajat kepercayaan tertinggi bagi masyarakat Indonesia, disusul lembaga kepresidenan, kepolisian, peradilan. Parlemen yang berisi orang-orang partai berada di urutan dua dari bawah, sementara partai politik sendiri menduduki posisi juru kunci (LSI, 2011). Survei lain tidak lebih baik hati terhadap partai. Tempo interaktif dalam polling yang diselenggarakan pada bulan Februari 2011 menyebutkan bahwa 78% masyarakat Indonesia berfikir bahwa parlemen sangat korup, sementara hanya 32% saja yang berfikir bahwa eksekutiflah yang korup. Dengan demikian, amat jelas terlihat, ide bahwa semua partai berkonspirasi menjarah uang Negara memiliki akar yang kuat di tengah-tengah masyarakat Indonesia.

Tidak mengherankan bahwa dengan merujuk pada berbagai catatan tersebut Marcus Mietzner (2013:4) meyakini bahwa Indonesia berada dalam suatu sentimen anti partai yang disebutnya *soft anti-party sentiment* dengan mengacu pada pembilahan yang dilakukan oleh Webb dan White. Mietzner sampai pada kesimpulan itu karena melihat dari rekam jejak dukungan publik terhadap partai yang rendah ternyata tidak diimbangi turunnya dukungan publik secara signifikan terhadap partai politik. Artinya, pada satu sisi masyarakat memiliki sikap

negatif terhadap partai politik, akan tetapi pada sisi lain, masyarakat masih percaya terhadap legitimasi sistem demokrasi, masih menginginkan eksistensi partai politik, dan berharap agar partai politik dapat memperbaiki kinerjanya.

Dalam penjelasannya kemudian, Mietzner berfokus pada upaya untuk membuktikan bahwa penyebab sentimen tersebut adalah lebih pada kegagalan partai itu sendiri dalam menampilkan fungsi-fungsinya dan memenuhi harapan masyarakat. Mietzner kemudian mempergunakan dan kemudian mengkritisi asumsi-asumsi pendekatan-pendekatan teoritik dalam melihat problema kepartaian di Indonesia, yaitu teori institusionalisasi partai dan teori kartelisasi yang sangat banyak dipergunakan untuk mengelaborasi problema kepartaian di Indonesia selama ini. Sayangnya, Mietzner tidak lebih lanjut menganalisis fenomena *soft anti-party sentiment* itu sendiri, dan cenderung menganggap bahwa fenomena ini semata-mata diakibatkan oleh faktor internal partai.

Melihat diskrepansi antara perkembangan demokrasi dan partai politik di Indonesia, maka salah satu pertanyaan yang perlu mendapat perhatian ialah hubungan di antara partai-partai politik dan perkembangan demokrasi. *Representative democracy* yang diterapkan di hampir semua negara modern termasuk Indonesia telah menempatkan partai politik menjadi pilar utama dan terpenting bagi terlaksananya demokrasi perwakilan. Rakyat tak dapat memerintah secara langsung seperti di Athena pada kira-kira abad ke-5 sebelum Masehi. Untuk memungkinkan terlaksananya pemerintahan, rakyat harus memercayakan hak-hak politiknya kepada para wakilnya di DPR, sementara para wakil rakyat ini direkrut melalui partai-partai politik yang ada dan memenuhi syarat untuk dipilih. Di sini muncul pertanyaan yang memperlihatkan suatu inkonsistensi politik.

Kalau benar pendapat para pengamat asing bahwa demokrasi Indonesia mengalami perkembangan positif, maka pertanyaan yang layak dikemukakan adalah *pertama*, mengapa partai-partai politik yang menjadi pendukung utama demokrasi tidak bisa dikatakan berada dalam perkembangan yang positif juga? *Kedua*, mengapa demokrasi dalam sistem politik Indonesia tidak diimbangi hidupnya internal demokrasi dalam kalangan partai politik? Ketiga, *mengapa* stabilitas politik dalam demokrasi Indonesia tidak diimbangi dengan stabilitas politik dalam partai politik yang cenderung mengalami perpecahan ke dalam (*internal fractioning*) sebagaimana terjadi pada Golkar dan PPP saat ini?

## **B. Pertanyaan Penelitian**

- a. Mengapa partai-partai politik yang menjadi pendukung utama demokrasi tidak bisa dikatakan berada dalam perkembangan yang positif juga sebagaimana demokrasi?
- b. Mengapa demokrasi dalam sistem politik Indonesia tidak diimbangi hidupnya internal demokrasi dalam kalangan partai politik?

## **C. Kerangka Teori**

### **1. Partai Politik**

#### **a. Definisi Partai Politik**

Kehadiran partai politik, seringkali dianggap sebagai penanda penting dari transformasi sistem politik klasik ke modern. Kemunculan partai telah merubah banyak hal dalam sendi-sendi kehidupan bernegara. Pertama, dengan adanya partai politik, terjadi perubahan relasi antara rakyat dengan Negara (penguasa), yaitu dari suatu relasi yang sebelumnya meminggirkan rakyat dari seluruh proses penyelenggaraan Negara menjadi relasi yang menempatkan rakyat menjadi aktor penting dari poros relasi tersebut. Bahkan dalam demokrasi kontemporer, partai politik telah menjadi instrument utama rakyat untuk berkompetisi memperebutkan jabatan-jabatan publik. Kedua, kemunculan partai telah mengubah proses sirkulasi elit politik yang sebelumnya bersifat tertutup dan secara eksklusif hanya dimiliki oleh segelintir golongan tertentu dalam masyarakat, menjadi bersifat terbuka dan dapat diakses semua kelas dan stratifikasi sosial melalui saluran partai politik. Ketiga, kehadiran partai politik juga telah mengubah proses kebijakan yang monolitik, tertutup dan searah menjadi arena yang terbuka bagi bermacam kepentingan. Partai menjadi aktor kekuatan politik yang mampu memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan-kebijakan publik.

Ada banyak ragam definisi tentang partai politik. Yang membedakan langgam antara definisi satu dengan lainnya adalah dalam hal penekanannya. Definisi dari Burke dan Reagan misalnya, menekankan pada akar ideologi. Definisi Epstein, Schlesinger dan Aldrich menekankan pada fungsi partai sebagai alat untuk mendapatkan akses pemerintahan, dan ada juga definisi yang menekankan pada desain instrument mediasi yang penting dalam mengorganisasikan dan menyederhanakan struktur pilihan pemilih dalam mempengaruhi tindakan pemerintah, seperti Downs, Key, dan Chambers (Katz & Crotty, 2006: 5-12).

Sigit Pamungkas (2011: 5-6) mendefinisikan partai sebagai sebuah organisasi untuk memperjuangkan nilai atau ideologi tertentu melalui penguasaan struktur kekuasaan dan kekuasaan itu diperoleh melalui keikutsertaan di dalam pemilihan umum. Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa setidaknya ada empat ciri mendasar dari suatu organisasi yang bernama partai tersebut. Pertama, partai merupakan sebuah organisasi, yang bekerja berdasarkan prinsip-prinsip tertentu seperti adanya kepemimpinan dan keanggotaan, pembagian kerja, spesialisasi, juga melakukan pengorganisasian, pelaksanaan, pelaksanaan dan control, serta memiliki kode etik yang akan mengatur perilaku anggota maupun organisasi. Kedua, partai politik merupakan instrumen perjuangan nilai atau ideologi. Partai adalah alat perjuangan atas sebuah nilai yang mengikat kolektivitas organisasi. Nilai atau ideologi tersebut diyakini kebenarannya oleh individu-individu yang tergabung dalam organisasi itu. Ideologi itu menjadi identitas yang membedakannya dengan partai lain. Ideologi juga menjadi pisau analisis untuk memahami realitas. Ideologi juga menjadi pemandu bagi partai dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Ketiga, media perjuangan partai adalah melalui penguasaan atas struktur kekuasaan. Dengan demikian wajar bila partai berorientasi pada kekuasaan, yaitu bagaimana mendapatkan, mempertahankan, serta memperluas kekuasaan.

Yang perlu dicatat di sini adalah, partai tidak boleh berhenti hanya pada perjuangan kekuasaan. Kekuasaan yang dimiliki partai tersebut hanyalah sarana untuk mengimplementasikan nilai atau ideologi partai, yang mana pada akhirnya kekuasaan tersebut harus berujung pada upaya partai untuk mewujudkan kebaikan bersama. Keempat, perjuangan partai untuk kekuasaan tersebut dilakukan melalui keikutsertaannya dalam pemilu. Inilah yang secara mendasar membedakan partai dengan kelompok-kelompok bercorak politik yang lain, semisal kelompok kepentingan (*interest group*) maupun kelompok penekan (*pressure group*).

## **b. Asal Mula Partai Politik**

Pada awal kemunculannya, kehadiran partai politik sering disambut secara sinis. Sentimen negatif seperti ini muncul karena menurut Sartori (1976) kata partai seringkali disamakan dengan kata faksi. Faksi adalah suatu kata yang dalam sejarahnya selalu dibenci karena dianggap memiliki kecenderungan untuk memberontak dalam suatu Negara (*un parti*

*sedition dans un etat*). Padahal bagi Sartori, partai dan faksi adalah dua hal yang sangat berbeda. Meskipun kedua kata tersebut sama-sama berakar dari bahasa latin, akan tetapi faksi berasal dari verba *facere* dan *factio*, yang mengandung makna suatu kelompok politik yang memecah belah dan berbahaya. Adapun kata partai berasal dari kata *partire*, yang membawa gagasan tentang bagian (*part*), yang dalam bahasa Inggris ditranslasikan ke dalam *partaking* (mengambil bagian/berpartisipasi). Berangkat dari makna itu maka Riswandha Imawan (1997) kemudian menegaskan, bahwa partai adalah suatu bagian dari upaya mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. Artinya, apapun ideologi dan nilai-nilai yang mengikat partai dan yang membedakan antara satu partai dengan yang lain, akan tetapi semuanya pada dasarnya memiliki satu tujuan untuk mencapai kebaikan bersama, yaitu mewujudkan kehidupan yang dicita-citakan oleh seluruh masyarakat.

Terdapat paling tidak tiga teori selama ini yang seringkali dipergunakan untuk menjelaskan asal-usul partai politik, meskipun harus diakui bahwa teori-teori tersebut tidak selalu mampu menjelaskan asal mula partai di Indonesia maupun di negara-negara lain yang tidak memiliki akar tradisi yang sama dengan masyarakat barat. Ketiga teori tersebut adalah teori insitusional, teori historis, dan teori modernisasi (La Palombara & Weiner, 1966: 3-42).

*Pertama*, teori insitusional. Teori ini memberikan penekanan pada transformasi yang terjadi di parlemen. Teori ini melihat asal-usul partai adalah merupakan dampak dari perluasan atas hak pilih masyarakat (*political franchise/political suffrage*). Teori insitusional ini mengelompokkan asal usul partai ke dalam dua golongan, yaitu partai intraparlementer dan partai ekstraparlementer. Partai intraparlementer adalah partai yang kemunculannya diinisiasi oleh para anggota parlemen yang pada awalnya dimonopoli oleh masyarakat dengan strata sosial tertentu, terutama kaum bangsawan. Mereka mendapat kedudukannya bukan karena pemilu, melainkan karena status sosial mereka. Di dalam parlemen, para bangsawan ini saling bertemu satu sama lain, dan pada akhirnya mendapatkan diri mereka memiliki beberapa kesamaan, baik dalam hal perspektif, nilai, atau ideologi dan merasa perlu untuk melembagakan kelompok mereka ke dalam suatu organisasi yang bersifat permanen dikemudian hari menjadi partai politik. Sementara partai ekstraparlemen secara umum menunjukkan ciri sebagai suatu gerakan perlawanan ideologis atas elit yang berkuasa. Partai-partai yang dibentuk oleh orang awam ini terbentuk ketika ada perluasan hak politik yang mulai menyentuh masyarakat luas, yang tadinya menjadi privilege kaum bangsawan.

Masyarakat yang merasa tidak terwakili aspirasinya dalam sistem politik sebelumnya kemudian berusaha masuk ke dalam koridor kekuasaan dengan cara membentuk partai politik untuk memperjuangkan kepentingan mereka yang sebelumnya senantiasa dimarginalisasikan oleh elit yang berkuasa.

Kedua, teori historis. Teori ini menekankan pada adanya krisis-krisis sistemik yang berkaitan dengan upaya pembangunan bangsa (*nation-building*), antara lain krisis integrasi, krisis legitimasi kekuasaan, dan krisis partisipasi. Teori historis ini melihat kemunculan partai sebagai suatu sarana untuk menjawab ketiga krisis tersebut. Partai yang berjangkauan nasional akan mengurangi ketegangan antar kelompok elemen pembentuk bangsa. Partai yang mendapatkan kekuasaan dengan cara bertarung melalui pemilu akan menjawab krisis yang mempertanyakan legitimasi penguasa. Sementara partai yang menjadi struktur intermediasi antara rakyat dan penguasa akan membuka selebar-lebarnya kran partisipasi berbagai kelompok masyarakat agar terwakili di dunia politik sehingga akan mampu menjawab krisis yang ketiga.

Ketiga, teori modernisasi, Teori ini melihat kehadiran partai politik sebagai suatu konsekuensi logis dari industrialisasi yang berdampak pada terbukanya akses masyarakat terhadap informasi yang pada akhirnya bermuara pada tumbuhnya kesadaran untuk mengorganisasikan diri mereka atau membentuk organisasi yang dianggap dapat memobilisasi massa untuk memenangkan kepentingan mereka melalui pemilu yang bersifat rutin, maupun mempertahankan kepentingan kelompok mereka dari ancaman kelompok lain.

### **c. Fungsi Partai Politik**

Para ilmuwan politik relatif memiliki kesamaan dalam menggambarkan fungsi partai politik. Yang membedakan biasanya ada pada perspektif yang diambil oleh para ilmuwan, misalnya melihat fungsi itu dalam hal kedudukan partai di dalam suatu sistem politik, maupun dari perspektif kegunaan lembaga tersebut. Menurut Miriam Budiardjo (2000: 163-164), paling tidak terdapat empat fungsi partai politik, meliputi: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Adapun menurut istilah Yves Meny dan Andrew Knapp (1998), fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan

integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Meskipun sebagai suatu perangkat analisis terlihat terpisah, pada dasarnya keempat fungsi tersebut saling terkait satu sama lain. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) yang terdapat dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan 'feedback' berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partai lah yang menjadi struktur-antara atau '*intermediate structure*' yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara<sup>1</sup>.

Misalnya, dalam rangka keperluan memasyarakatkan kesadaran negara berkonstitusi, partai dapat memainkan peran yang penting. Tentu, pentingnya peran partai politik dalam hal ini, tidak boleh diartikan bahwa hanya partai politik saja yang mempunyai tanggungjawab eksklusif untuk memasyarakatkan UUD. Semua kalangan, dan bahkan para pemimpin politik yang duduk di dalam jabatan-jabatan publik, khususnya pimpinan pemerintahan eksekutif mempunyai tanggungjawab yang sama untuk itu. Yang hendak ditekankan disini adalah bahwa peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangatlah besar.

Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*

Tentu tidak semua jabatan dapat diisi oleh partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang birokrasi atau aparatur sipil negara dan jabatan-jabatan lain yang tidak bersifat politik (*poticial appointment*), justru tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).

Untuk menghindari terjadinya percampuradukan, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada 1 jabatan saja yang bersifat politik, yaitu Menteri. Sedangkan para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian. Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara/kenegaraan, baik langsung ataupun tidak langsung, partai politik dapat berperan. Dalam hal ini lah, fungsi partai politik dalam rangka rekrutmen politik (*political recruitment*) dianggap penting. Sedangkan untuk pengisian jabatan dalam hal teknisadministratif birokrasi partai sudah seharusnya dilarang untuk terlibat dan melibatkan diri.

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain. Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai. Karena itu, dalam kategori Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan. (Ashshiddiqie)

Sementara itu menurut Caton (2007:7) ada empat fungsi sentral partai politik dalam negara demokrasi modern. Pertama, untuk mengembangkan program-program dan kebijakan pemerintah yang konsisten (the interest articulation function). Kedua, untuk mengambil tuntutan dari masyarakat dan meringkaskannya (the interest aggregation function). Ketiga, untuk merekrut, menseleksi, dan melatih orang-orang untuk menempati posisi-posisi dalam pemerintahan dan legislatif, dan keempat untuk mengawasi dan mengendalikan pemerintahan.

Selanjutnya Caton menyampaikan bahwa tiga fungsi yang pertama mengacu pada peran partai politik yang dimainkan dalam proses politik; mereka membentuk pemerintahan atau mereka menjadi oposisi. Dalam terminologi praksis, signifikansi dari fungsi-fungsi tersebut berbeda satu sama lain menyesuaikan dengan peran partai yang actual. Sementara fungsi keempat tergantung pada tipe sistem politik. Dalam sistem parlementer dimana pemerintah dipilih oleh parlemen dan tergantung pada dukungan parlemen, fungsi ini akan dilakukan sepenuhnya oleh oposisi. Sementara dalam sistem presidensial di mana pemerintah independen, lembaga legislatif secara keseluruhan akan memainkan fungsi ini.

## **2. Demokrasi**

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani yaitu *demokratia* (kekuasaan rakyat), yang dibentuk dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke 5 dan ke 4 SM di kota Yunani Kuno khususnya Athena.<sup>1</sup> Dapat diartikan secara umum bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Begitulah pemahaman yang sederhana tentang demokrasi, yang diketahui oleh hampir semua orang.

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan, akan tetapi pemakaian konsep ini di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20 dalam perdebatan mengenai arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah dan prosedur untuk membentuk pemerintahan. Demokrasi mementingkan

kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup> Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga mempunyai konsep, ciri-ciri, model dan mekanisme sendiri. Yang mana semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat menjelaskan arti, maksud dan praktek sistem demokrasi.

#### **a. Konsep-Konsep Demokrasi**

Konsep demokrasi sebenarnya identik dengan konsep kedaulatan rakyat, dalam hal ini rakyat merupakan sumber dari kekuasaan suatu negara. Sehingga tujuan utama dari demokrasi adalah untuk memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya kepada rakyat. Jika ada pelaksanaan suatu demokrasi yang ternyata merugikan rakyat banyak, tetapi hanya menguntungkan untuk orang-orang tertentu saja, maka hal tersebut sebenarnya merupakan pelaksanaan dari demokrasi yang salah arah. Kedaulatan rakyat dalam suatu sistem demokrasi tercermin dari ungkapan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people for the people*).

Sistem pemerintahan “dari rakyat” (*government of the people*) adalah bahwa suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berasal dari rakyat dan para pelaksana pemerintahan dipilih dari dan oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Dalam hal ini, dengan adanya pemerintahan yang dipilih oleh dari rakyat tersebut terbentuk suatu legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan yang bersangkutan. Sistem pemerintahan “oleh rakyat” (*government by the people*), yang dimaksudkan adalah bahwa suatu pemerintahan dijalankan atas nama rakyat, bukan atas nama pribadi atau atas nama dorongan pribadi para elit pemegang kekuasaan. Selain itu, pemerintahan “oleh rakyat” juga mempunyai arti bahwa setiap pembuatan dan perubahan UUD dan undang-undang juga dilakukan oleh rakyat baik dilakukan secara langsung (misalnya melalui sistem referendum), ataupun melalui wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen yang sebelumnya telah dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Konotasi lain dari suatu pemerintahan “oleh rakyat” adalah bahwa rakyat mempunyai kewenangan untuk mengawasi pemerintah, baik dilakukan secara langsung seperti melalui pendapat dalam ruang publik (*public sphere*) semisal oleh pers, ataupun diawasi secara tidak langsung yakni diawasi oleh para wakil-wakil rakyat di parlemen.

Sementara itu, yang dimaksud dengan pemerintah “untuk rakyat” (*government for the people*) adalah bahwa setiap kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah haruslah bermuara kepada kepentingan rakyat banyak, bukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan golongan tertentu saja. Sehingga, kesejahteraan rakyat, keadilan, dan ketertiban masyarakat haruslah selalu menjadi tujuan utama dari setiap tindakan atau kebijaksanaan pemerintah.

## **b. Model-model Demokrasi**

Berangkat dari pemaknaan yang sama dan karenanya universal, demokrasi substansial, telah memberikan daya pikat normatif. Bahwa dalam demokrasi, mestinya berkembang nilai kesetaraan (*egalitarian*), keragaman (*pluralisme*), penghormatan atas perbedaan (*toleransi*), kemanusiaan atau penghargaan atas hak-hak asasi manusia, “kebebasan”, tanggung jawab, kebersamaan dan sebagainya. Secara substansif demokrasi melampaui maknanya secara politis. Sebagai suatu sistem politik demokrasi juga mengalami perkembangan dalam implementasinya. Banyak model demokrasi hadir di sini, dan itu semua tidak lepas dari ragam perspektif pemaknaan demokrasi substansial. Menjadikan demokrasi berkembang ke dalam banyak model, antara lain karena terkait dengan kreativitas para aktor politik di berbagai tempat dalam mendesain praktik demokrasi prosedural sesuai dengan kultur, sejarah, dan kepentingan mereka.

Sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).

Menurut Inu Kencana ada dua model demokrasi jika dilihat dari segi pelaksanaan, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi langsung terjadi bila rakyat mewujudkan kedaulatannya pada suatu negara dilakukan secara langsung, artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Pada demokrasi langsung lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif (presiden, wakil

presiden, gubernur, bupati, dan walikota) dilakukan rakyat secara langsung. Begitu juga pemilihan anggota parlemen atau legislatif (DPR, DPD, DPRD) dilakukan rakyat secara langsung.

Demokrasi tidak langsung terjadi bila untuk mewujudkan kedaulatannya rakyat tidak secara langsung berhadapan dengan pihak eksekutif, melainkan melalui lembaga perwakilan. Pada demokrasi tidak langsung, lembaga parlemen dituntut kepekaannya terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat dalam hubungannya dengan pemerintah atau negara. Demokrasi tidak langsung disebut juga dengan demokrasi perwakilan.

### **c. Ciri-ciri Demokrasi**

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan tersebut dalam menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian, negara demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Dilihat dari pemilihan umum secara langsung telah mencerminkan sebuah demokrasi yang baik dalam perkembangannya, demokrasi menjadi suatu tatanan yang diterima dan dipakai oleh hampir seluruh negara di dunia. Menurut Sri Soemantri sebuah negara atau pemerintah bisa dikatakan demokratis apabila mempunyai ciri-ciri sebagai berikut (Azra, 2005:122). Negara terikat pada hukum maksudnya bukan berarti bahwa kekuasaan negara terikat pada hukum. Bukan seakan-akan negara hukum adalah sama dengan demokrasi. Negara hukum tidak mesti negara demokratis. Pemerintahan monarki dapat taat pada hukum, tetapi demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum; 2) Kontrol efektif terhadap pemerintah oleh rakyat; 3) Pemilu yang bebas; 4) Prinsip mayoritas maksudnya adalah bahwa Badan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat atau jika kesepakatan tidak tercapai bisa dengan suara terbanyak; 5) Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis

#### **d. Proses Demokratisasi**

Proses demokratisasi dalam sebuah kasus dapat dikelompokkan kedalam tiga tipe proses diantaranya yaitu (Huntington, 1997: 146):

**1. Transformasi** (*reforma*, dalam istilah Linz) terjadi ketika elite yang berkuasa memelopori proses perwujudan demokrasi. Pada transformasi pihak-pihak yang berkuasa dalam rezim otoriter memelopori dan memainkan peran yang menentukan dalam mengakhiri rezim itu dan mengubahnya menjadi sistem demokratis. Transformasi mensyaratkan pemerintah lebih kuat dari pada oposisi. Dengan demikian, transformasi terjadi dalam rezim militer yang telah mapan dimana pemerintah jelas-jelas mengendalikan alat-alat koersi yang utama kalau dibandingkan dengan pihak oposisi dan atau dibandingkan dengan sistem otoriter yang sukses secara ekonomi.

Transformasi gelombang ketiga biasanya berkembang melalui lima fase utama, yang empat diantaranya terjadi didalam sistem otoriter. Fase-fase tersebut yaitu: 1) Munculnya kelompok pembaharu yaitu munculnya sekelompok pemimpin atau orang-orang yang berpotensi menjadi pemimpin di dalam rezim otoriter yang percaya bahwa gerakan ke arah demokrasi adalah sesuatu yang dikehendaki atau perlu; 2) Memperoleh kekuasaan. Para pembaharu demokratis tidak hanya harus ada dalam rezim otoriter, mereka juga harus berkuasa dalam rezim itu; 3) Kegagalan liberalisasi; 4) Mengikutsertakan kelompok oposisi. Kelompok pembaharu demokratis biasanya segera memulai proses demokratisasi begitu mereka memegang kekuasaan. Lazimnya hal ini melibatkan konsultasi dengan para pemimpin dari kelompok oposisi, partai politik dan kelompok serta lembaga utama masyarakat.

**2. Pergantian** (*replacement*, atau ruktura dalam istilah Linz) terjadi ketika kelompok oposisi memelopori proses perwujudan demokrasi, dan rezim otoriter tumbang atau digulingkan. Proses *replacement* ini terdiri dari tiga fase yang berbeda: perjuangan untuk menumbangkan rezim, tumbangnya rezim dan perjuangan setelah tumbangnya rezim.

**3. Transplacement** atau "*ruptforma*" terjadi apabila demokratisasi terutama merupakan hasil tindakan bersama kelompok pemerintah dan kelompok oposisi. Pada tipe ini demokratisasi merupakan hasil aksi bersama pemerintah dan kelompok oposisi. Di dalam pemerintah itu keseimbangan antara kelompok konservatif dengan kelompok pembaharu sedemikian rupa sehingga pemerintah bersedia merundingkan tetapi tidak bersedia memprakarsai perubahan

rezim, berbeda dengan situasi di mana dominasi kelompok konservatif menimbulkan *replacement*. Pemerintah harus didorong dan atau ditarik ke dalam perundingan formal atau informal dengan pihak oposisi. Di pihak oposisi, kelompok moderat yang demokratis cukup kuat untuk mengendalikan kelompok radikal atau anti demokrasi, tetapi mereka tidak cukup kuat untuk menggulingkan pemerintah. Karena itu mereka melihat faedah perundingan. Dialektika *transplacement* sering melibatkan langkah-langkah dalam urutan yang berbeda satu sama lain. *Pertama*, pemerintah sibuk dengan liberalisasi dan mulai kehilangan kekuasaan dan otoritasnya. *Kedua*, pihak oposisi mengeksploitasi pelonggaran ini dan memanfaatkan melemahnya pemerintah untuk memperluas dukungan dan mengintensifkan kegiatannya dengan harapan dan perkiraan bahwa mereka akan segera mampu menjatuhkan pemerintah. *Ketiga*, pemerintah bereaksi keras dengan membendung dan menekan upaya pihak oposisi memobilisasi kekuasaan politik. *Keempat*, pemerintah dan para pemimpin oposisi menyadari munculnya kekuatan tandingan untuk mengadakan transisi yang disetujui kedua belah pihak. Dengan demikian, proses politik yang mengarah pada *tranplacement*, sering ditandai oleh tarik menarik antara pemogokan, protes dan demonstrasi di satu pihak dengan represi, pemenjaraan, tindak kekerasan oleh polisi, keadaan darurat, hukum darurat perang di lain pihak.

#### **e. Kegagalan Demokrasi**

Sukses atau gagalnya suatu transisi demokrasi sangat bergantung pada empat faktor kunci yaitu: *pertama*, komposisi elit politik. *Kedua*, desain institusi politik. *Ketiga*, kultur politik atau perubahan sikap terhadap politik di kalangan elit dan non elit. *Keempat*, peran *civil society* (masyarakat madani). Keempat faktor itu harus berjalan secara sinergis (bekerja sama) dan sebagai modal untuk mengonsolidasikan (keteguhan) demokrasi. Karena itu seperti dikemukakan oleh Azyumardi Azra langkah yang harus dilakukan dalam masa transisi Indonesia menuju demokrasi mencakup reformasi dalam bidang besar. Pertama reformasi sistem (*constitutional reform*) yang menyangkut perumusan kembali falsafah, kerangka dasar dan perangkat legal sistem politik. Kedua reformasi kelembagaan (*institutional reform and empowerment*) yang menyangkut pengembangan dan pemberdayaan lembaga-lembaga politik. Ketiga, pengembangan kultur atau budaya politik (*political culture*) yang lebih demokratis (Azra, 2005: 135).

### 3. Relasi Partai dan Demokrasi

Semua pembelajar partai tentu ingat pada apa yang pernah disampaikan oleh Schattschneider lebih dari enam puluh tahun yang lalu: *'the political parties created democracy and modern democracy is unthinkable save in terms of the political parties'* (Schattschneider, 1942:1). Menurutnya, partai politiklah yang membentuk demokrasi dan demokrasi modern tidak akan mungkin berlangsung secara aman tanpa kehadiran partai. Afirmasi Schattschneider tentang sentralitas partai politik bagi demokrasi modern secara umum diterima baik oleh para ilmuwan kontemporer maupun para pembuat kebijakan yang memiliki tanggungjawab untuk memperkuat pembangunan Negara-negara demokrasi baru atau dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di dalam perpolitikan Negara-negara demokrasi mapan.

Ketika pada saat awal kemunculannya dulu partai tidak dilihat sebagai institusi politik yang tidak terhindarkan, atau paling tidak, lembaga yang dikehendaki, maka pada hari ini partai politik menjadi demikian mengakar kuat di Negara-negara demokrasi mapan dan secara cepat mendapatkan relevansinya di berbagai Negara di penjuru dunia, dalam hal bahwa partai politik secara umum dipandang sebagai lembaga yang harus ada (*sine qua none*) dalam pengorganisasian perpolitikan demokrasi modern serta ekspresi pluralisme politik.

Bagaimanapun, di balik konsensus yang nampak jelas mengenai seberapa besar keinginan atas demokrasi serta sentralitas partai politik terhadap berfungsinya secara aktual sebuah Negara demokrasi kontemporer, terdapat ketidaksetujuan mengenai performa partai-partai yang ada. Banyak kritisisme anti-partai yang berasal dari kekecewaan terhadap bagaimana partai-partai beroperasi. Hal ini bisa disimak dari apa yang disampaikan oleh Schmitter (2001), yang mengatakan bahwa partai politik saat ini tidak sama seperti yang dulu. Secara spesifik, kegagalan-kegagalan mereka telah mengakibatkan menguatnya debat terkait *'party decline'*, yang menggarisbawahi tentang betapa partai dimana-mana telah kehilangan relevansinya sebagai kendaraan representasi, instrumen mobilisasi, dan saluran artikulasi dan agregasi kepentingan. Sementara pada saat yang bersamaan, mereka tetap mempertahankan kontrol atas rekrutmen kandidat dan pengorganisasian parlemen serta pemerintahan. Dengan membedakan antara fungsi representasi di satu sisi dengan fungsi prosedural atau institusional pada sisi lain, Bartolini dan Mair (2001) kemudian

berargumentasi bahwa fungsi representasi partai telah mengalami penurunan, sementara peran prosedural partai tetap, atau bahkan, mengalami peningkatan.

Melihat hal tersebut, Biezen mengatakan bahwa kemungkinan, secara paradoks partai dilihat sebagai lembaga kunci demokrasi representative. Namun partai juga bisa dilihat dari aspek bertambahnya ketidakmampuannya dalam menjalankan fungsi-fungsi yang esensial dalam bekerjanya demokrasi tersebut. Ketidakkompabilisan antara dua proposisi tersebut secara simultan akan membawa pada keyakinan bahwa partai adalah institusi yang dibutuhkan oleh demokrasi representatif, akan tetapi ketidakmampuan mereka untuk menunjukkan performa dalam hal fungsi representasinya menandakan perubahan peran partai dalam demokrasi modern dan perubahan konsepsi tentang partai itu sendiri. Lebih khusus lagi, helai pemikiran modern merefleksikan suatu transformasi ide tentang partai politik dari suatu asosiasi privat tradisional yang bersifat sukarela, yaitu suatu konsepsi yang berakar dari tradisi liberal di dalam pemikiran demokrasi Eropa Barat, menuju pada suatu konsepsi partai sebagai milik publik (*public good*) yang esensial bagi demokrasi, atau apa yang disebut Katz dan Mair (1996) sebagai *essential public good for democracy*. Kasus demokratisasi di Eropa Selatan, Tengah, dan Timur, di mana partai diatribusi suatu posisi istimewa dalam terminologi legal dan konstitusional di mana Negara memainkan peran menentukan dalam pembiayaan partai dan di mana regulasi Negara menjalankan suatu derajat kontrol tertentu atas aktivitas partai yang tidak ditemukan jejaknya dalam tradisi demokrasi liberal, menyediakan satu testimoni yang tegas dari konsepsi antara partai politik dan demokrasi yang demikian itu (van Biezen, 2004).

Terlebih lagi, ada ketidaksetujuan yang lebih dalam dan mungkin bersifat fundamental tentang makna demokrasi dan peran aktual partai politik di dalamnya yang mendasari debat-debat mengenai performa kontemporer partai dan sistem kepartaian. Keluhan terkait menurunnya kinerja partai, makin meningkatnya keterpisahan masyarakat dari politik partisan, meningkatnya ketidakpuasan dan ketidakpercayaan terhadap partai dan politisi, melemahnya peran representasi dan pemerintahan, atau problem-problem akuntabilitas, responsivitas dan legitimasi partai, merupakan asumsi normatif yang biasanya bersifat implisit tentang apa yang berharga dari demokrasi dan bagaimana demokrasi seharusnya bekerja. Lebih dari itu, setiap diskusi tentang peran partai dalam Negara demokrasi modern cenderung melibatkan nada-nada normatif yang kuat dan asumsi-asumsi yang bersifat a

priori yang jarang diungkapkan. (Daalder, 1992; Bartolini and Mair, 2001). Namun dengan relatif sedikit pengecualian (Katz 1997) menyatakan bahwa meskipun asumsi-asumsi tersebut dibuat eksplisit, asumsi-asumsi tersebut pada umumnya secara sederhana dikatakan sebagai *self-evident truths*, daripada diakui sebagai pilihan-pilihan yang bersifat kontensius. Pada saat yang sama, dan sama-sama mengejutkan, literatur dalam teori demokrasi pun ternyata sangat sedikit sekali menyebutkan tentang partai politik, atau yang secara implisit melihat partai sebagai hambatan bagi demokrasi. Dengan kata lain, meskipun sangat penting kedudukannya satu sama lain, akan tetapi literatur tentang partai dan teori demokrasi berkembang dalam suatu derajat keterpisahan yang luar biasa. (Biezen, 2004)

Sebagaimana yang disampaikan oleh Bryce, tak seorangpun telah menunjukkan bagaimana pemerintahan representatif dapat bekerja tanpa partai. (Bryce, 1921: 119). Jika hal itu benar, bahwa demokrasi representatif menginginkan kehadiran partai politik dan bahwa partai tersebut bertransformasi sehingga kehilangan kapasitas mereka untuk bertindak sebagai agen representasi, maka hal ini jelas-jelas memiliki implikasi yang jauh jangkauannya terhadap sifat demokrasi. Hanya dengan rujukan pada teori-teori demokrasi kita dapat menjawab ketegangan mendasar yang terjadi antara sentralitas partai dan marginalisasi mereka dalam suatu area klasik bagi setiap demokrasi modern, dan bahwa kita dapat mencoba membuat masuk akal terhadap tempat bagi partai dalam demokrasi kontemporer secara lebih luas.

Thomas Meyer memiliki satu gagasan yang menarik tentang bagaimana peran penting partai dalam sebuah Negara demokrasi. Gagasannya ini diwujudkan dalam sembilan tesis. Pertama adalah kemajemukan, kedua adalah peran penting partai politik, ketiga adalah penghubung antara Negara dan masyarakat, keempat adalah fungsi parpol yang beragam, kelima struktur pembilahan (rekahan) sosial masyarakat, keenam demokrasi internal partai, ketujuh demokrasi libertarian atau demokrasi sosial, kedelapan masyarakat madani, dan kesembilan kebutuhan pemilih untuk mengkonsentrasikan suara (Meyer, 2012).

Tesis pertama, kemajemukan. Setelah hak dasar politik dilembagakan dan orang-orang diberi kebebasan untuk mengekspresikan kepentingan, nilai-nilai, dan pendapat mereka, maka di tengah-tengah masyarakat akan muncul berbagai kelompok kepentingan. Proses demokrasi mengakomodasi keberagaman semacam ini dengan cara menawarkan aturan main (*rule of the game*) dan norma. Peraturan dan norma tersebut menjadi landasan bagi konsensus

mayoritas dari berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Inilah inti dari proses politik dalam sebuah masyarakat yang demokratis. Kemajemukan kepentingan dan nilai bukan saja tidak terhindarkan, akan tetapi juga bersifat sah selama semua pihak masih menghormati legitimasi dari lembaga demokrasi dan hukum yang ada. Fungsi dasar dari sebuah partai politik (parpol) adalah untuk mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengarahkannya pada kepentingan bersama, dan merancangnya dalam bentuk legislasi dan kebijakan, sehingga menjadi sebuah agenda yang bisa mendapatkan dukungan rakyat di saat pemilihan umum. Parpol merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi modern.

Tesis kedua, peran penting partai politik. Organisasi yang berperan dalam proses formulasi kepentingan antara lain adalah sektor perantara (*'intermediary sector'*) dan masyarakat madani (*'civil society'*). Sektor perantara menghubungkan suatu masyarakat dengan sistem politik di mana masyarakat tersebut berada. Sebagai contoh, kelompok kepentingan seperti serikat pekerja, asosiasi pengusaha, organisasi profesi, kelompok inisiatif warga dan organisasi keagamaan. Sedangkan dalam masyarakat madani muncul berbagai macam inisiatif yang berkisar pada tujuan dan masalah tertentu seperti lingkungan hidup, hak azasi manusia, gender, dan lain-lain. Salah satu perbedaan antara kelompok kepentingan dan masyarakat madani adalah bahwasanya kelompok kepentingan hanya melayani kepentingan klien mereka saja secara spesifik, akan tetapi masyarakat madani diharapkan merangkul kepentingan masyarakat bersama yang lebih umum. Dibandingkan dengan kelompok kepentingan dan masyarakat madani, parpol memainkan peran khusus yang tak dapat digantikan oleh organisasi lainnya. Peran penting ini mendudukan parpol di posisi pusat (*'political centrality'*). Posisi pusat ini memiliki dua dimensi: 1) Setelah berhasil mengagregasikan berbagai kepentingan dan nilai yang ada dalam masyarakat, parpol kemudian *mentransformasikannya\** menjadi sebuah agenda yang dapat dijadikan *platform\** pemilu. Diharapkan platform tersebut mampu menarik banyak suara dari rakyat sehingga parpol akan mendapatkan banyak kursi di *parlemen\**. Selanjutnya parpol harus mampu mempengaruhi proses politik dalam *legislasi\** dan *implementasi\** program kebijakan publik itu. 2) Parpol adalah satu-satunya pihak yang dapat menerjemahkan kepentingan dan nilai masyarakat ke dalam legislasi dan kebijakan publik yang mengikat. Hal ini dapat mereka lakukan setelah mereka mendapatkan posisi yang kuat dalam parlemen daerah maupun nasional.

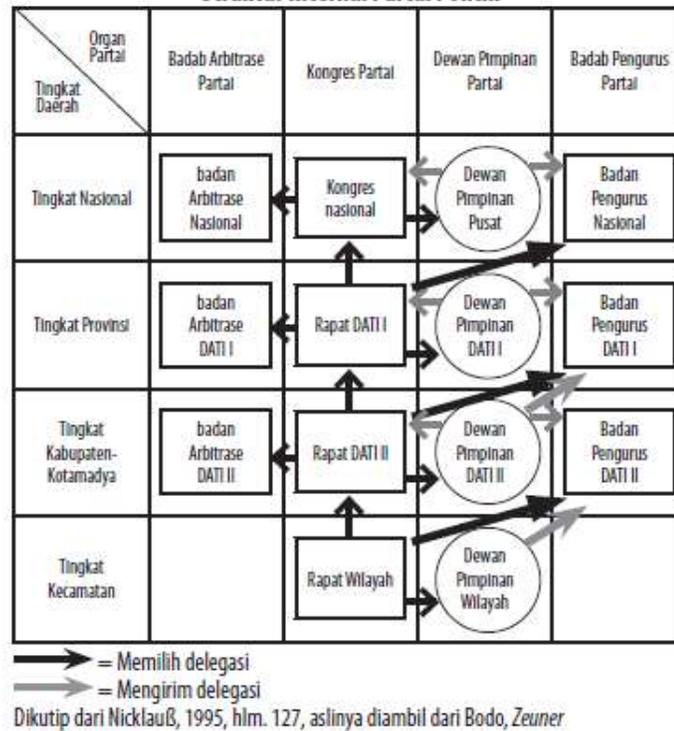
Tesis ketiga, penghubung antara Negara dan masyarakat. Partai politik memainkan peran yang menentukan dalam sebuah sistem demokrasi modern dan merupakan pilar utama dalam *pranata\** sistem politik. Parpol menerjemahkan nilai dan kepentingan suatu masyarakat dalam proses *dari-bawah-ke-atas\** sehingga nilai dan kepentingan dari masyarakat itu menjadi rancangan undang-undang negara, peraturan-peraturan yang mengikat, dan program bagi rakyat. Karena partai politik sangat penting untuk pertumbuhan demokrasi, maka di banyak negara terdapat *pendanaan publik\** bagi parpol. Penyaluran dana publik tersebut dibatasi oleh peraturan dan perundang-undangan yang tegas. Ini menjernin agar publik bisa ikut mengawasi ang garan parpol. Masyarakat bisa ikut meningkatkan transparansi dalam perilaku serta kinerja sehingga tahu kepada kepentingan siapa parpol berpihak. Dengan demikian kualitas demokrasi dalam suatu proses politik bisa menjadi semakin baik. Dana publik jumlahnya terbatas dan harus secara tegas diatur oleh undang-undang. Dengan ini diharapkan parpol tidak menjadi tergantung dengan uang dari sector swasta. Di Amerika Serikat sudah ada banyak contoh di mana banyak parpol yang bergantung pada suntikan dana dari sektor bisnis. Mereka akhirnya menjadi memihak kepentingan dan tekanan tertentu dari sektor bisnis ini. Sedangkan di Jerman, ketergantungan semacam itu *diantisipasi\** dengan memberi dana publik kepada parpol. Partai diharapkan dari sejak awal mengumpulkan uang dari para anggota dan pengikutnya sehingga mereka mengakar dalam masyarakat. Tentu saja konsekuensinya adalah bahwa jumlah dana publik tidak boleh melebihi jumlah dana yang dikumpulkan dari pengikut dan anggota partai politik tersebut. Perbandingan dana publik tergantung jumlah biaya keanggoaan partai dan *dukungan electoral* yang berhasil didapatkannya. Dana publik yang terlalu banyak akan membuat parpol menjadi partai pemerintah. ini akan memutuskan parpol dari akar mereka dalam masyarakat. Sebaliknya, bila dana publik kurang maka partai politik bisa menjadi sangat tergantung pada uang dari sektor usaha swasta. Akhirnya hal ini mengasingkan mereka dari kepentingan dan nilai-nilai masyarakat di mana mereka berakar.

Tesis keempat, fungsi partai politik yang beragam. Di antara banyak fungsi demokratisasi oleh parpol, ada lima yang sangat penting, yaitu: 1) Mengagregasikan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai dan berbagai kalangan masyarakat. 2) Menjajaki, membuat, dan memperkenalkan kepada masyarakat platform pemilihan umum parpol mereka. 3) Mengatur proses pembentukan kehendak politis (*'political will'*) dengan menawarkan alternatif-

alternatif kebijakan yang lebih terstruktur. 4) Merekrut, mendidik, dan mengawasi staf yang kompeten untuk kantor publik mereka dan untuk menduduki kursi di parlemen. 5) Memasyarakatkan, mendidik, serta menawarkan kepada anggota-anggotanya saluran mana yang efektif bagi *partisipasi*\* politik mereka sepanjang masa antarpemilu.

Tesis kelima, demokrasi internal partai. Jelaslah sudah bahwa fungsi-fungsi yang telah kita bahas di atas hanya bisa dijalankan bila partai politik juga mengalami proses demokratisasi di dalam tubuh mereka sendiri. Proses itu disebut sebagai demokrasi internal. Setelah syarat ini tercapai maka partai politik yang telah menang pemilu tersebut akan ikut mendukung proses demokrasi dan tidak akan menjadi ancaman bagi pranata demokrasi. Suatu sistem demokrasi mengharuskan semua partai politik untuk selalu menerapkan demokrasi internal. Hal ini harus diundangkan juga sehingga berjalannya suatu demokrasi internal tidak bergantung pada kemauan baik (*'goodwill'*) dari pemimpin partai tersebut. Karena bila tidak, demokrasi akan terancam. Demokratisasi internal menjamin adanya dialog terbuka dalam proses pembentukan kehendak politik. Dalam suatu partai politik harus ada sistem pemilu bebas yang memungkinkan pergantian anggota secara adil dan bisa dipertanggungjawabkan kepada pengadilan publik. Para pemimpin dan *fungsiaris*\* partai memiliki kecenderungan untuk menghimpun kekuasaan di dalam parpol mereka dan pada berebut kekuasaan di luar partai. Demokrasi internal yang berjalan dengan baik akan mengimbangi kecenderungan ini dan menjaga struktur organisasi agar tetap terbuka terhadap kontrol demokratis dan partisipasi anggotanya serta memberikan kesempatan bagi masyarakat madani untuk memberikan pengaruhnya.

### Struktur Internal Partai Politik



Tesis keenam, Tujuan jangka panjang sistem demokrasi adalah agar partai politik dapat mencerminkan struktur rekahan sosial dan politik dalam suatu masyarakat. Dengan begitu sistem partai bisa mewakili rakyatnya, memperjelas dasar konflik dalam masyarakat, dan akhirnya menawarkan pilihan-pilihan yang transparan untuk proses pembuatan keputusan dan penyelesaian masalah bagi warga negaranya. Struktur rekahan masyarakat tertentu sudah umum dikenal di masyarakat Eropa dan sampai sekarang tetap memainkan peran dalam pembentukan kehendak politik. Rekahan tersebut antara lain: 1) Adanya konflik sosial yang mendasar antara pemilik modal dan para pekerja. 2) Adanya konflik antara *politik pusat\** dan *politik pinggir\** akibat dari tidak beresnya proses pembentukan bangsa. 3) Adanya konflik antara sektor pertanian dan sektor industrial (pedesaan dan perkotaan). 4) Adanya konflik antara kepentingan agama dan pendukung *sekularisasi\** dalam politik. 5) Akhir-akhir ini bisa ditambahkan adanya konflik antara pendukung industrialisasi dan pemerhati lingkungan hidup. Konflik-konflik tersebut bisa saja tumpang tindih sehingga satu pihak yang sama mewakili kepentingan pekerja, sektor industri, dan sekularisme sedangkan pihak yang lain mewakili kepentingan para pemilik modal, dengan orientasi keagamaan tertentu, dan industrialisasi. Cara bagaimana suatu konflik mendasar dalam masyarakat bisa tercermin

pada struktur partai politik dan bagaimana seorang warga negara memiliki anggapan yang berbeda dengan warga negara lainnya tentang tinggi rendah *hierarki\** garis rekahan tersebut adalah masalah empiris yang hanya bisa diamati dan dinilai secara langsung. Garis rekahan lain bisa muncul dalam masyarakat yang berbeda-beda. Walaupun begitu suatu proses koalisi parpol (lihat tesis 9) tetap harus dipupuk ketika partai politik mulai menjamur dan tidak lagi *mereflekskan\** struktur rekahan masyarakat yang ada.

Tesis ketujuh, demokrasi libertarian atau Demokrasi Sosial. Setelah demokrasi liberal yang berdasar pada hak azasi kemanusiaan dan kepatuhan hukum berjalan di suatu negara, rakyatnya masih bisa memilih salah satu dari dua model demokrasi, yaitu demokrasi libertarian atau demokrasi sosial. Demokrasi libertarian berarti pengakuan hak-hak azasi sipil dan politik saja. Penganut demokrasi liberal ini percaya bahwa kebebasan diakomodasi paling baik oleh sistem ekonomi pasar bebas tanpa pembatasan harta milik pribadi. Integrasi sosial dicapai dengan berlandaskan kepercayaan pada sistem kontrak bebas. Sebaliknya, demokrasi sosial berarti pengakuan atas kelima kategori hak azasi manusia yaitu hak sipil, politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Sistem kenegaraan yang dianut demokrasi sosial adalah negara kesejahteraan. Sistem ini didasarkan pada hak-hak azasi tersebut (*'rights-based-welfare state'*) dan di dalamnya terdapat ekonomi pasar yang terkoordinasi oleh negara beserta kelompok kepentingan dan masyarakat madani. Demokrasi kemasyarakatan menjadi pranata kelengkapannya. Bila dua perbedaan tipe demokrasi yang sangat mendasar ini tidak terwakilkan atau ditampakkan dalam suatu sistem kepartaian, maka sistem tersebut bisa dianggap cacat dan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Apalagi dalam suatu sistem kepartaian yang ramai oleh *klaim* dari berbagai partai keagamaan, yang menganggap ikatan agama tertentu sebagai asas tunggal platform kebijakan. Jika diteliti lebih lanjut, akan terungkap bahwa ikatan keagamaan tersebut sebenarnya juga terbuka terhadap berbagai pilihan kebijakan yang bisa didukung oleh warga negara lainnya yang memeluk agama berbeda.

Tesis kedelapan, masyarakat madani. Dalam situasi tertentu, memang menjadi tujuan utama dari organisasi masyarakat madani untuk mengungkapkan profil asli dari berbagai parpol. Organisasi tersebut kemudian juga memberikan penerangan kepada para pemilih mengenai perbedaan yang nyata dari partai-partai tersebut. Sedangkan partai politik sendiri berkecenderungan untuk menutup-nutupi kepentingan dan bentuk kebijakan mereka dengan

harapan mereka bisa meningkatkan dukungan dari masyarakat dan pada saat bersamaan mengurangi tingkat pertanggungjawaban mereka. Cara yang paling efektif untuk membuat partai politik lebih bertanggung jawab kepada para pemilih mereka di luar masa pemilihan umum adalah dengan menjaga parpol di dalam lingkaran kelompok-kelompok pengaruh (*'clusters of influence'*). Di dalamnya kelompok kepentingan dan inisiatif masyarakat madani berinteraksi secara langsung dan terus-menerus dengan partai politik untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya oleh partai tersebut. Umumnya beberapa kelompok pengaruh muncul dalam masyarakat seturut dengan alur kepentingan dan nilai yang tumpang tindih antara berbagai kelompok kepentingan, parpol, dan masyarakat madani.

Tesis kesembilan, kebutuhan pemilih untuk mengkonsentrasikan suara. Proses pengkonsentrasian suara pada suatu sistem kepantaian bisa dipercepat dan ditumbuhkembangkan dengan undang-undang pemilihan umum. Batas *quorum*\* 3% atau 5% bagi partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen bisa membatasi agar partai yang dogmatis dan bertujuan tunggal tidak masuk dalam proses politik. Hal ini juga bisa mendidik perilaku para pemilih dalam pemilu. Dengan sistem tersebut masyarakat akan belajar bahwa agar *vote* mereka efektif maka mereka harus mengkonsentrasikan *vote* mereka untuk partai politik yang benar-benar berkemampuan untuk mendapatkan quorum dan mendapat kursi di parlemen. Para aktivis politik juga harus berusaha menghimpun parpol-parpol dengan profil dan kepentingan yang hampir sama. Mereka harus mempertimbangkan hal ini sebelum mendirikan partai baru yang tampaknya melegitimasi kepentingan yang lebih mendasar dengan lebih konsekuen dibandingkan partai politik yang sudah ada. Cara lain yang bisa ditempuh adalah dengan melibatkan diri dalam partai dengan profil yang sudah sesuai dengan pemikiran mereka. Salah satu strategi yang efektif untuk mendorong partai politik yang sudah ada agar menjadi responsif kepada kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai yang muncul dari suatu masyarakat adalah dengan mendidik, memberi informasi dan penerangan kepada para pemilih.

#### **D. Metodologi Penelitian**

Metode penelitian adalah cara ilmiah yang dilakukan untuk mendapatkan data dengan tujuan tertentu.(Lasa,2009:207). Kata ilmiah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mempunyai makna bersifat keilmuan atau memenuhi syarat (kaidah) ilmu pengetahuan

sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Untuk memperoleh kajian yang relevan dengan tema pokok bahasan dan untuk mempermudah pengertian serta arah penulisan yang sesuai dengan permasalahan pada judul, maka penulis mengumpulkan dalam suatu daftar yang mempergunakan perangkat metodologi dan menganalisa semua data yang terkumpul. Adapun perangkat-perangkat metodologi yang dimaksud ialah:

#### **a. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, menurut *Lexy J.Moleong* yang mengutip pendapat *Bogdan Taylor* bahwa penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Arikunto, 1998:114).

Penulis menggunakan metode penelitian deskriptif karena penelitian ini mempunyai tujuan untuk memperoleh jawaban yang terkait dengan pendapat, tanggapan atau persepsi seseorang sehingga pembahasannya harus secara kualitatif atau menggunakan uraian kata-kata. “Penelitian deskriptif mencoba mencari deskripsi yang tepat dan cukup dari semua aktivitas, objek, proses, dan manusia”. (Sulistyo-Basuki, 2010:110).

Penelitian deskriptif mengenal berbagai bentuk yang dapat dikategorikan seperti survei, studi kasus, kajian, kausal-komparatif, kajian korelasi, dan sebagainya. Penelitian ini adalah penelitian studi teks atau studi pustaka. Studi teks menurut *Noeng Muhadjir* mencakup: *pertama*, telaah teoritik suatu disiplin ilmu yang perlu dilanjutkan secara empirik untuk memperoleh kebenaran secara empirik pula. *Kedua*, studi yang berupaya mempelajari seluruh obyek penelitian secara filosofis atau teoritik dan terkait dengan validitas. *Ketiga*, studi yang berupaya mempelajari teoritik linguistic. *Keempat*, adalah studi karya sastra (Bungin, 2001: 129).

Adapun penelitian ini lebih dekat dengan jenis studi pustaka yang pertama dimana studi ini berusaha menelaah relasi antara partai politik dan demokrasi di Indonesia pasca Orde Baru yang bersifat problematik, menyimpang dari kecenderungan-kecenderungan relasi yang tergambarkan dalam berbagai referensi yang ada selama ini.

## **b. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teoriteori, dalil atau hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan masalah penelitian (Margono, 1997: 181) Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik dokumenter. Teknik dokumenter adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis seperti arsip-arsip, dan termasuk buku-buku tentang pendapat, teori, dalil atau hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian. dalam penelitian kualitatif teknik ini merupakan alat pengumpul data yang utama

Analisa data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisir data, memilah-milah menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisnya, mencari dan menemukan pola, menemukan yang penting dan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Sedangkan teknik analisa data yang digunakan adalah *Content Analysis* yaitu teknik analisis untuk membuat *inferensi-inferensi* yang dapat ditiru (*Replicable*) dan sah dengan memperhatikan konteksnya<sup>2</sup> (Bungin, 2006, 219).

## Bab II

### Dinamika Partai Politik di Indonesia

Keberadaan partai-partai politik dalam sejarah sosial politik di Indonesia sebenarnya telah dapat ditemukan jejaknya semenjak masa pendudukan Belanda. Partai politik lahir sebelum republik ini lahir, bahkan pernah menjadi alat perjuangan untuk melahirkan republik ini. Paling tidak terdapat lima fase penting kehadiran partai politik di Indonesia. Pertama, fase prakemerdekaan. Kedua, fase awal kemerdekaan. Ketiga, fase demokrasi terpimpin. Keempat, fase Orde Baru, dan terakhir fase Reformasi.

#### 1. Fase PraKemerdekaan

Lahirnya partai kala itu dianggap sebagai manifestasi dari tumbuh suburnya kesadaran nasional yang melahirkan semangat membara untuk menentang penjajahan Belanda. Pada masa itu semua organisasi baik yang bertujuan sosial seperti Budi Utomo dan Muhammadiyah, ataupun yang berazaskan politik agama dan sekuler seperti Serikat Islam, PNI dan Partai Katolik, ikut memainkan peranan dalam pergerakan nasional untuk Indonesia merdeka. Menurut Dhakidae (1999:1), kebijakan politik etis Pemerintah Hindia Belanda menjadi salah satu pemicu dalam menciptakan kesadaran akan kesamaan nasib yang mendorong lahirnya partai politik. Kehadiran partai politik pada masa ini menjadi alat politik rakyat untuk membebaskan dirinya dari kolonialisme dan alat politik kaum terdidik untuk membangkitkan imajinasi tentang kebangsaan Indonesia (Pamungkas, 2011: 145).

Daniel Dhakidae mencatat, ada beberapa tahapan penting dinamika partai di Indonesia dalam fase ini (Dhakidae, 1991:7). Pertama, partai merupakan kelanjutan dari gerakan-gerakan bertema sentral nasionalisme dan kebangsaan yang berkembang pada saat itu. Partai partai yang muncul pada periode ini merupakan metamorfosis dari organisasi-organisasi pergerakan yang sebelumnya tidak menjadikan politik sebagai domainnya. Berbicara tentang perkembangan partai di Indonesia, maka tidak bisa dilepaskan dari dua organisasi penting pada masa itu, yaitu Syarikat Islam (SI) dan *Indische Partij* (IP) yang merupakan cikal bakal partai-partai modern di Indonesia. SI merupakan organisasi yang pada awalnya bernama SDI yang didirikan oleh H. Samanhoedi pada tahun 1905. Pada tahun 1912 SDI berubah menjadi SI di bawah pimpinan HOS Tjokroaminoto. Akibat masuknya paham komunis, SI kemudian mengalami perpecahan yang kemudian melahirkan dua faksi yaitu SI putih, dan SI

merah yang berhaluan komunis. Dari SI putih ini kemudian lahir PSI (Partai Syarikat Islam) yang dibentuk pada tahun 1921 yang kemudian berubah lagi menjadi PSII (Partai Syarikat Islam Indonesia) pada tahun 1930. Adapun pengikut SI yang berhaluan komunis kemudian membentuk PKI yang memiliki jaringan dengan komunisme internasional (Comintern). Sementara IP yang didirikan Douwes Dekker menjadi partai politik pertama di Indonesia yang karena radikalismenya ditolak sebagai badan hukum oleh pemerintah kolonial pada tahun 1913. IP kemudian berubah menjadi Insulinde, yang tetap saja tidak membawa kemajuan bagi organisasi. IP lebih dianggap sebagai perkumpulan orang-orang terpelajar daripada sebuah partai politik (Kartodirdjo, 1977: 189-192).

Tahap kedua, adalah pembentukan Dewan Rakyat (*Volksraad*) pada tahun 1918. Meskipun namanya Dewan Rakyat, akan tetapi sesungguhnya kekuasaannya sangat terbatas. Karena hanya diberikan kewenangan sebagai penasihat, sehingga tidak bisa disamakan dengan parlemen yang kita kenal sekarang. Keberadaan *Volksraad* ini membagi partai politik di Indonesia ke dalam dua golongan, yaitu ko dan non-ko. Golongan ko adalah golongan yang bersedia masuk ke dalam sistem buatan kolonial ini. Sementara non-ko menolak untuk masuk ke dalamnya. Dhakidae (1999:5) mencatat, arti penting *Volksraad* dalam sejarah partai adalah mengubah gerakan politik menjadi partai politik, misalnya dengan perubahan Budi Utomo menjadi partai pada tahun 1917, di mana hal yang sama juga dilakukan oleh SI. Partai yang juga muncul kemudian adalah PKI yang berasal dari ISDV yang didirikan oleh Sneevliet dan beberapa koleganya. Pada tanggal 23 Mei 1920 ISDV kemudian resmi berubah menjadi PKI. Pada tanggal 4 Juli 1927 berdirilah PNI yang didirikan oleh Sukarno dan Sartono dan berhaluan marhaenisme. Karena radikalismenya PKI kemudian dibubarkan oleh pemerintah kolonial pada 1931, dan Sukarno ditahan. Aktivis PNI lainnya kemudian mendirikan Partindo (Partai Indonesia) dan PNI-Baru.

Tahap penting ketiga adalah pembentukan federasi-federasi partai yang sebagian besar tidak berfungsi. Menurut Pamungkas (2011: 148) terdapat enam konfederasi yang pernah ada pada masa itu, yaitu: (1) *de radikale concentratie* yang terdiri atas SI, BU, National Indische Partij dan Indische Social Democratie Partij pada tahun 1918 ; (2) Permoefakatan Perhimpunan- Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI) pada tahun 1928. Konfederasi ini dibentuk sebagai media penggalangan persatuan antarpartai lintas aliran; (3) Permoefakatan Politik Pengejar Kemerdekaan Indonesia pada tahun 1930-an; (4) Badan

Perantara Partai-Partai Politik Indonesia (BAPEPPI) pada tahun 1939; (5) Gabungan Politik Indonesia (GAPI) pada tahun 1939 yang berubah menjadi Majelis Rakyat Indonesia; (6) Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI) pada tahun 1937, sebuah konfederasi yang beranggotakan partai-partai Islam.

Pada masa penjajahan Jepang, semua partai yang dibentuk di periode sebelumnya dibasmi sampai tuntas. Sebagai gantinya, dibentuklah kelompok asosiasional. Pada masa penjajahan Jepang ini tidak ada satupun partai politik yang diberikan kesempatan hidup. Jepang memang membentuk sebuah organisasi bernama Putera (Pusat Tenaga Rakyat), namun lebih sebagai sebuah organisasi yang didirikan demi kepentingan Jepang sendiri. Pada tahun 1943 tercatat Jepang juga memfasilitasi berdirinya Masyumi, akan tetapi segera dibubarkan menjelang kemerdekaan.

## **2. Fase Awal Kemerdekaan**

Pada fase awal kemerdekaan ini, Negara baru yang bernama Indonesia tengah mencari format sistem politik yang paling sesuai untuk diterapkan, termasuk format kepartaian apa yang paling tepat bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sempat muncul perdebatan antara Sukarno dan Hatta tentang format kepartaian yang ideal. Sukarno menginginkan agar PNI ditetapkan sebagai partai tunggal, sementara Hatta berpendapat bahwa dalam demokrasi diperlukan partai-partai politik yang mensyaratkan keterlibatan rakyat dalam pembentukannya. Meskipun pada awalnya Sukarno menang dengan dibentuknya PNI oleh PPKI pada tanggal 22 Agustus 1945, akan tetapi partai ini segera dibubarkan pada tanggal 1 September 1945. Artinya, meskipun tidak berjalan efektif, Indonesia pernah berada dalam format kepartaian satu partai atau partai tunggal.

Sebagai kelanjutan kehidupan demokrasi dan kepartaian di Indonesia, Hatta sebagai wakil presiden kemudian menandatangani maklumat nomor 3 tahun 1945 pada tanggal 3 November 1945 yang berisi himbauan untuk membentuk partai-partai politik yang selanjutnya membawa Indonesia ke dalam era multipartai. Partai-partai tersebut diharapkan dapat berdiri sebelum dilangsungkannya pemilu pada Januari 1946, pemilu yang ternyata tidak pernah terlaksana. Akibatnya dalam kurun waktu 1945 sampai dengan 1950 tercatat ada 27 partai politik dengan berbagai garis ideologi.

Beberapa perubahan fundamental dalam kehidupan politik di Indonesia nampaknya terjadi di era awal kemerdekaan tersebut. Selain perubahan dari partai tunggal menjadi sistem multi partai, Indonesia juga mengalami perubahan sistem pemerintahan dari presidensial menjadi parlementer. Kombinasi antara demokrasi parlementer dengan sistem multi partai menjadikan partai-partai politik demikian mewarnai perpolitikan Indonesia di masa itu. Dalam kurun waktu 1945-1949 tercatat paling tidak empat kali perubahan kabinet akibat dijatuhkan oleh partai politik.

### **3. Fase Demokrasi Terpimpin**

Pada fase ini dinamika kepartaian di Indonesia mengalami perubahan signifikan terutama ketika partai-partai yang semula demikian berkuasa pada era sebelumnya kemudian mulai dikurangi peranannya, bahkan dilumpuhkan, kecuali partai yang memiliki kedekatan dengan Sukarno. Sukarno nampaknya menginginkan kekuasaan yang lebih besar dibanding dengan format perpolitikan sebelumnya. Jatuh banggunya kabinet akibat ulah partai politik di fase sebelumnya dijadikan argumen utama bagi Sukarno untuk melumpuhkan partai-partai politik yang berseberangan dengannya (Karim, dalam Pamungkas, 2011: 151). Dengan diawali dekrit presiden pada tanggal 5 Juli 1959, berakhirilah masa keemasan partai-partai dalam panggung politik di Indonesia. Dekrit juga mengamanatkan kembalinya sistem pemerintahan dari parlementer ke presidensial. Dekrit juga berdampak pada berakhirnya liberalisme politik yang digantikan oleh otoritarianisme.

Pasca dekrit, Sukarno kemudian membubarkan DPR hasil pemilu 1955 dan diganti dengan DPR-GR pada tahun 1960. Dampak dari kembalinya Sukarno ke tampuk kekuasaan bagi partai langsung terasa begitu Presiden juga mengeluarkan Penpres No. 7/1959 yang berisi regulasi tentang penyederhanaan partai serta Penpres No. 13/1960 yang berisi tentang regulasi pengawasan dan pembubaran partai (Dhakidae, 1991: 25-26). Pada tahun 1960, Masyumi dan PSI dinyatakan bubar oleh Sukarno karena dianggap terlibat dalam PRRI/Permesta. Selain itu Sukarno juga memberikan pengakuan terhadap 8 (delapan) partai politik, yaitu PNI, NU, PKI, Partai Katholik, Partai Indonesia, Partai Murba, PSII dan IPKI, dan ditambah dua partai lagi, Parkindo dan Perti (Pamungkas, 2011: 152).

Sukarno nampaknya juga berusaha mengkooptasi partai-partai politik dengan cara mendirikan Front Nasional sebagai wadah untuk menempatkan partai-partai politik di bawah

pengawasan pemerintah pada tahun 1960. Selain partai, di dalam Front Nasional juga terdapat perwakilan kelompok-kelompok fungsional dan militer yang dalam sistem sebelumnya relatif tidak begitu mendapatkan peran dalam politik. Mereka yang berada dalam Front Nasional tersebut diikat oleh ideologi Nasakom. Melalui Nasakom dan dukungan Sukarno, PKI berkembang sangat pesat dan mampu berpengaruh signifikan dalam kehidupan politik masa itu. Sukarno membutuhkan PKI sebagai dukungan politik penyeimbang untuk mengatasi tekanan yang datang dari kelompok militer. Murba yang berusaha membendung praktik politik PKI dibubarkan oleh Sukarno pada Januari 1965 karena dianggap memecah belah persatuan Nasakom.

G30 S/PKI seakan menjadi titik balik era Demokrasi Terpimpin Sukarno menuju era Orde Baru. Krisis politik yang mengikuti peristiwa tersebut pada akhirnya memaksa Sukarno menandatangani Supersemar pada 11 Maret 1966 yang kemudian memberikan kekuasaan kepada Soeharto untuk memulihkan kondisi politik. PKI yang dianggap bertanggungjawab dalam peristiwa 30 September 1965 kemudian dibubarkan oleh Suharto. Suharto melalui Sidang Istimewa MPRS yang diselenggarakan pada tahun 1967 kemudian diangkat sebagai pejabat presiden, dan selanjutnya ditetapkan sebagai Presiden Republik Indonesia secara definitif pada tahun 1968.

#### **4. Fase Orde Baru**

Partai politik pada masa Orde Baru perlahan-lahan mulai dibatasi perannya dalam kehidupan politik dan kemudian dikendalikan oleh negara. Eksistensinya dikonstruksi sedemikian rupa untuk melayani orientasi pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi. Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, para teknokrat Orde Baru yakin bahwa hal tersebut hanya akan dapat dicapai melalui penciptaan stabilitas politik. Untuk sampai pada stabilitas tersebut, maka rezim Orde baru melakukan berbagai hal terhadap partai-partai politik agar keberadaan mereka jumbuh dengan keyakinan rezim. Partai-partai politik warisan Orde Lama disingkirkan secara sistematis agar Negara mampu membangun sistem kepartaian hegemonik yang menjadikan Golkar, partainya pemerintah, sebagai mesin politik yang mendukung keberlanjutan kekuasaan pemerintah dari satu periode ke periode berikutnya. Selain Golkar memang ada dua partai yang boleh hidup selama periode itu, yaitu PPP dan PDI. Akan tetapi keberadaannya tidak mampu memberikan

perlawanan berarti dan kekuatan penyeimbang bagi hegemoni Golkar dan pemerintah yang berkuasa. Seolah-olah, keduanya hanya sekedar ditempatkan Sebagai instrumen pelengkap dalam konstelasi sistem kepartaian Orde Baru.

Korban pertama dari kebijakan penataan politik rezim Orde Baru terhadap partai-partai warisan Orde Lama yang berjumlah sepuluh partai adalah PKI dan Partindo. PKI dianggap terlibat dalam G30S/PKI, sedangkan Partindo dianggap memiliki kedekatan dan memberikan dukungan kepada PKI. Dengan demikian tinggal delapan partai yang masih hidup, yaitu PNI, NU, PSII, Perti, IPKI, Partai Katholik, Parkindo, dan Murba (Pamungkas, 2011: 153). Usaha menghidupkan kembali Masyumi sempat muncul, akan tetapi ditolak oleh Orde Baru. Walau demikian, pemerintah memberikan izin bagi pendirian Parmusi, yang dimaksudkan untuk mengakomodasi para mantan anggota Masyumi.

Menghadapi Pemilu pertama Orde Baru pada tahun 1971, pemerintah memerlukan mesin politik yang akan secara efektif memberikan legitimasi bagi kekuasaannya. Langkah yang dilakukan adalah mengkonsolidasikan sekretariat bersama golongan fungsional (Sekber) Golkar yang sebelumnya telah terbentuk pada era demokrasi terpimpin dan menjadi bagian dari Front Nasional. Sekber Golkar itupun kemudian disulap menjadi partai dan ditarungkan dengan partai-partai yang sudah lama malang melintang dalam panggung politik kepartaian di Indonesia selama beberapa dekade sebelumnya. Berkat bantuan operasi intelijen oleh militer serta pemberlakuan prinsip monoloyalitas oleh Mendagri kepada seluruh jajarannya maka organisasi yang baru seumur jagung tersebut menjadi mesin politik yang sangat efektif di seluruh pelosok negeri. Golkar akhirnya berhasil menang dalam pemilu 1971. Pemilu pada tahun 1971 tersebut diikuti oleh sepuluh Partai politik. Partai-partai yang berpartisipasi dalam pemilu tahun 1971 tersebut adalah Golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Katolik, Perti, IPKI, serta Murba. Dalam pemilu itu, jumlah suara terbanyak diraih oleh Golkar yang mendapatkan 236 kursi dalam parlemen, adapun jumlah suara kepada seluruh partai politik peserta pemilu adalah 54.560.509 juta suara dengan jumlah kursi 360. Tempat kedua diduduki NU, Parmusi, PNI dan PSII.

Pada tahun 1977 digelar pemilu ke-2 di bawah rezim Orde Baru yang pelaksanaannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 4 tahun 1975. Dalam Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977 tersebut, terjadi penyederhanaan partai politik yang akhirnya hanya menyisahkan 3 partai saja yang masing-masingnya merupakan gabungan atau fusi dari partai

sebelumnya berdasarkan *platform* partai yang mengalami gabungan tersebut. Ketiga partai tersebut adalah Golkar, PPP, dan PDI. Landasan penyederhanaan sistem kepartaian ini adalah UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Sebagaimana diduga, Golkar berhasil memenangkan pemilu, disusul oleh Partai Persatuan Pembangunan, dan tempat terakhir diduduki oleh PDI.

Pemilu ketiga Orde Baru digelar pada tahun 1982. Pijakan Hukum Pemilu ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980. Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 4 Mei tersebut tetap diikuti oleh 3 partai, sama seperti sebelumnya, yaitu Golkar, PPP dan PDI dengan komposisi perolehan suara tidak jauh berbeda dengan pemilu sebelumnya yang mana Golkar masih menempati urutan pertama, disusul PPP kemudian PDI. Pada 1982 ini mulai muncul upaya kooptasi terang-terangan eksekutif (presiden) terhadap DPR, dengan cara mengangkat sebagian dari anggota DPR, yang artinya tidak seluruhnya dipilih melalui pemilu. Dari 460 anggota DPR, 96 di antaranya diangkat oleh Presiden, sementara 364 anggota dipilih langsung oleh rakyat. Sebanyak 96 anggota DPR yang diangkat tersebut berasal dari ABRI, utusan daerah, dan utusan golongan.

Pemilu masa Orde Baru berikutnya dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987, dengan landasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Pemilu keempat Orde Baru itu masih diikuti oleh tiga kontestan pemilu. Total kursi yang akan diperebutkan di DPR sebanyak 500 kursi, di mana dari jumlah tersebut 400 di antaranya dipilih rakyat, sedangkan 100 kursi diangkat oleh presiden. Masih sama dengan pemilu-pemilu sebelumnya, Golkar juga menjadi pemenang pemilu kali itu, disusul oleh PPP dan PDI.

Pemilu kelima Orde Baru diselenggarakan pada tanggal 9 Juni 1992. Meskipun Golkar dan PPP mengalami kemerosotan perolehan suara dibanding pemilu sebelumnya, tidak ada perubahan urutan perolehan kursi DPR. Sementara Golkar dan PPP mengalami penurunan suara, PDIP menuai keuntungannya. Perolehan kursi PDI naik cukup signifikan dibanding pemilu 1987.

Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir masa orde baru. Pemilu dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997. Konstelasi parlemen sebagai hasil pemilu inipun masih sama dengan pemilu sebelumnya. Dalam peringkat perolehan suara, Golkar menempati urutan pertama, PPP kedua, dan PDI ketiga. Meskipun perolehan suara PPP meningkat, tetapi masih terlalu jauh untuk mengejar ketertinggalannya atas Golkar. PDI yang di pemilu sebelumnya

merasakan berkah kenaikan suara, harus kecewa karena suaranya dalam pemilu itu turun signifikan. Konflik internal di dalam partai berlambang kepala banteng ini dituduhs ebagai contributor terbesar turunnya suara PDI. Dengan demikian tidak ada perubahan signifikan dalam urutan perolehan kursi di DPR.

#### **d. Fase Reformasi**

Arus besar reformasi yang berhasil menggulung kekuasaan Orde Baru mengamanatkan adanya perbaikan dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Buah dari tuntutan itu adalah terselenggaranya pemilu 1999 , yaitu pemilu pertama pasca runtuhnya Orde Baru. Peraturan perundang-undangan yang menjadi pijakan pada waktu itu adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik , Undang-Undang Nomor 3 Tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 4 Tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Undang-undang tentang partai politik ini sendiri meniadakan pembatasan dalam jumlah partai politik. Inilah titik awal bagi proses demokratisasi di Indonesia yang membuka lebar kesempatan dalam partisipasi politik kepada setiap warga negara. Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 tersebut diikuti oleh 48 partai politik. Jumlah partai politik yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia adalah sebanyak 151 partai. Suatu implementasi prinsip demokrasi yang makin meluas. Secara langsung, dapat terjadi dimana adanya berbagai partai politik yang menduduki kursi Dewan maka instabilitas pemerintahan pun dengan mudah dapat terjadi.

Pemilu 1999 dianggap sebagai tonggak sejarah dimulainya pemilu demokratis di Indonesia pasca 1955. Pemilu 1999 menjadi awal mula pemilu reformasi yang dilaksanakan dengan beberapa perubahan fundamental. Pemilu tidak lagi dilaksanakan oleh pemerintah sendiri, akan tteapi dijalankan secara bersama-sama dengan wakil partai politik peserta pemilu. Pemilu itu juga memperkenalkan netralitas birokrasi karena munculnya PP No. 5 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU Nomor 12 Tahun 1999 yang melarang PNS menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Tidak sebagaimana yang banyak diprediksi sebelumnya, pemilu 1999 berlangsung secara tertib dan aman tanpa kekacauan yang signifikan. Meskipun ada bebeapa pelanggaran dan kecurangan, akan tetapi hal tersebut masih dianggap wajar karena masa persiapan yang relative singkat. (Koiruddin, 2005:98). Keributan baru terjadi pada tahapan penghitungan

suara, karena 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara, dengan alasan pemilu belum jujur dan adil. Hal itu dipicu karena pembagian kursi dianggap tidak merata (Koiruddin, 2005:100). Dari 48 partai peserta pemilu, terdapat 5 partai besar yang mendominasi perolehan suara di parlemen dari 21 partai politik yang ada. Di antara partai-partai besar tersebut, PDI-P mendapat 153 kursi, Golkar 120 kursi, PPP 58 kursi, PKB 51 kursi, dan PAN 38 kursi.

Hasil tersebut sekaligus mengakhiri dominasi Golkar selama ini dalam konstelasi perpolitikan Indonesia selama tiga dekade. Namun demikian, patut menjadi catatan bahwa meskipun turun, akan tetapi suara Golkar masih cukup signifikan, mengingat bagaimana sentimen anti Golkar pada waktu itu demikian luar biasa. Demikian juga jika dibandingkan dengan perolehan suara pemenang pertama, PDIP yang hanya mampu mendulang 33.8% suara saja.

Tahun-tahun Konstelasi di parlemen ini berakhir akibat pada goncangnya pemerintahan dan ketatanegaraan pada umumnya. Hal ini terjadi ketika Presiden Abdurahman Wahid (Presiden Gus-Dur) di-*impeach* oleh MPR karena dianggap melakukan tindakan inkonsistensi terhadap MPR sebagai pemberi mandat dari segi politik, tentunya hal tersebut tidak lepas dari pengaruh konstalasi politik yang ada dalam parlemen. Dimana komposisi partai yang berada dalam parlemen bukanlah partai dari Presiden yang memiliki kekuatan yang lebih besar tetapi partai dari Wakil Presiden-lah yang memiliki kekuatan tersebut.

Periode tahun 2009 sampai sekarang, kepercayaan masyarakat semakin rendah terhadap partai politik. Berdasarkan hasil survei *Political Communication Institute* (Polcomm Institute) mayoritas publik tidak mempercayai partai politik (parpol). Publik yang tidak percaya parpol yaitu sebesar 58,2 persen. Kemudian yang menyatakan percaya 26,3 persen, dan menyatakan tidak tahu sebesar 15,5 persen. Tingkat kepercayaan publik ini dipengaruhi oleh krisis yang dialami sejumlah partai politik. Disinyalir, tingkat kepercayaan publik yang menurun drastis terhadap partai politik dikarenakan begitu banyak kader partai akhir-akhir ini terlibat kasus korupsi. Bahkan tidak tanggung-tanggung, banyak petinggi partai yang tersangkut kasus korupsi seperti Luthfi Hasan Ishaq, Anas Urbaningrum, Suryadharma Ali yang ketiganya masih menjabat sebagai Ketua Umum partai besar ketika ditangkap. Selain

itu, menurut Direkur Eksekutif Polcomm Institute Heri Budianto selain kepercayaan publik yang menurun tersebut juga dikarenakan konflik internal partai politik yang sering terjadi.

### **Bab III.**

#### **Relasi Partai dan Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru**

Sudah bukan rahasia lagi bahwa di mata banyak pengamat asing, demokrasi Indonesia saat ini berada dalam tahap perkembangan yang positif dan layak diapresiasi. Pendapat ini merujuk beberapa realitas politik seperti pelaksanaan pemilu yang demikian banyak pada tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan akhirnya pada tingkat nasional, yang berlangsung relatif aman dan terkendali, tanpa menimbulkan gejolak atau kekerasan dan tidak membawa kekacauan.

Dalam pada itu, pers Indonesia relatif bebas dan tidak mengalami kekangan atau hambatan politik sebagaimana yang dapat dilihat pada beberapa negara tetangga. Kebebasan berpendapat dan berkumpul dijamin, sementara pemerintahan sepenuhnya berada di tangan sipil tanpa direcoki intervensi militer. Ada beberapa aksi teroris yang muncul secara sporadis di sana-sini, akan tetapi keamanan umum tetap terjaga dan stabilitas politik tidak terganggu. Secara rata-rata pendapat pengamat dan analis asing lebih optimistis dibandingkan dengan opini dan kritik pengamat dalam negeri yang setiap saat mempertanyakan pelaksanaan demokrasi.

Salah satu pertanyaan yang perlu mendapat perhatian ialah hubungan di antara partai-partai politik dan perkembangan demokrasi. Demokrasi sendiri dalam praktiknya berkembang menjadi beberapa model. Hari ini, hampir semua Negara demokrasi modern menempatkan demokrasi representative atau demokrasi tidak langsung sebagai preferensinya dengan alasan efektivitas dan efisiensi. Sebagai konsekuensinya, dalam demokrasi tak langsung yang diterapkan di hampir semua negara modern, termasuk Indonesia, partai politik jadi pilar utama dan terpenting bagi terlaksananya demokrasi perwakilan. Karena rakyat tidak

lagi dapat memerintah secara langsung seperti di Athena pada abad ke-5 sebelum Masehi, maka untuk memungkinkan terlaksananya pemerintahan, rakyat harus memercayakan hak-hak politiknya kepada para wakilnya di DPR. Para wakil rakyat ini direkrut melalui partai-partai politik yang ada dan memenuhi syarat untuk dipilih.

Di sini muncul pertanyaan yang memperlihatkan suatu inkonsistensi politik. Kalau benar pendapat para pengamat asing bahwa demokrasi Indonesia mengalami perkembangan positif, mengapa gerakan partai-partai politik yang menjadi pendukung utama demokrasi tidak bisa dikatakan berada dalam perkembangan yang positif juga? Mengapa demokrasi dalam sistem politik Indonesia tidak diimbangi hidupnya internal demokrasi dalam kalangan partai politik? Mengapa stabilitas politik dalam demokrasi Indonesia tidak diimbangi dengan stabilitas politik dalam partai politik yang cenderung mengalami perpecahan ke dalam (*internal fractioning*) sebagaimana terjadi pada Golkar dan PPP saat ini? Dalam politik nasional seorang presiden dan wakil presiden dapat dipilih secara bebas, sementara partai-partai politik besar, seperti PDI-P atau Demokrat, masih berdebat tentang perlu tidaknya ada calon tunggal ketua umum di kongres partai mereka<sup>3</sup>.

Kesenjangan yang terjadi ini sudah selayaknya menjadi perhatian utama partai-partai politik mengingat peran mereka sebagai pilar utama demokrasi tak langsung. Kita berhadapan dengan kemungkinan munculnya dua pertanyaan. *Pertama*, bagaimana menjelaskan demokrasi Indonesia dapat stabil, sementara partai-partai politik yang jadi soko gurunya tidak memperlihatkan stabilitas politik dalam dirinya? Dari mana integrasi politik nasional diperoleh, sementara partai-partai politik selalu diancam disintegrasi politik? Mengapa kebebasan memilih dapat terjamin dan terlaksana dengan baik dalam politik nasional, sementara kebebasan memilih dalam partai-partai politik relatif terkekang? Partai yang menjadi garda terdepan demokrasi justru memunculkan praktik-praktik yang tidak relevan dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.

*Kedua*, partai politik yang *de jure* merupakan pilar demokrasi, sebenarnya secara *de facto* tidak ada sumbangannya terhadap demokrasi Indonesia. Secara lebih tajam, partai-partai politik di Indonesia tidak ada peranannya dalam produksi demokrasi di Indonesia, tetapi hanya jadi konsumen utama demokrasi yang diproduksi oleh kekuatan-kekuatan sosial

---

<sup>3</sup> Ignas Kleden, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/04/10/15092451/Demokrasi.dan.Partai.Politik#>

lainnya, seperti media, kelompok masyarakat sipil, gerakan mahasiswa dan kalangan akademisi, gerakan buruh dan nelayan, gerakan kaum perempuan dan berbagai kelompok penekan yang muncul silih berganti dalam perkembangan politik. Artinya, partai politik tidak mempromosikan kualitas demokrasi, namun partai politik hanya sekedar memanfaatkan demokrasi karena hanyadalam demokrasi lah partai politik bisa tetap hidup dan menikmati keuntungan.

Dalam kilas balik asumsi ini dapat diuji dengan dua pengalaman politik yang pernah terjadi di Indonesia pada dua fase yang berbeda. *Pertama*, dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, maka hampir semua kekuasaan politik terpusat pada diri Presiden Soekarno yang memperkenalkan ide Demokrasi Terpimpin setelah Konstituante dibubarkan dan UUD 1945 diberlakukan kembali. Trias Politika yang seharusnya tercermin dalam lembaga-lembaga Negara pasca dekrit itu praktis dibekukan karena Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi beranggapan bahwa tata negara dengan pembagian kekuasaan ke dalam eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak sesuai dengan tujuan revolusi yang menghendaki perubahan cepat dengan cara "menjebol dan membangun"<sup>4</sup>. Perkembangan ini jelas menggelisahkan kaum demokrat seperti Mohamad Hatta yang menulis risalah kritis Demokrasi Kita, untuk menguraikan secara terbuka penyelewengan asas demokrasi melalui sistem Demokrasi Terpimpin ala Bung Karno<sup>5</sup>.

Keadaan jadi tambah panas dan meruncing karena PKI dapat membonceng kekuasaan Soekarno dan menimbulkan kekhawatiran terhadap dominasi politik kiri yang akhirnya mengancam demokrasi. Kecemasan ini muncul terutama di kalangan kelompok agama, khususnya Islam, dan menimbulkan rasa waswas di kalangan militer. Dengan meletusnya Peristiwa 30 September 1965, mulai terjadi kristalisasi politik antara pro-demokrasi dan pro-Demokrasi Terpimpin. Presiden Soekarno dengan berbagai cara mengalami *political containment* atau pengurangan politik dan kekuasaan politik beralih ke tangan Jenderal Soeharto, yang kemudian diresmikan jadi Presiden RI.

Faktor objektif lain yang juga turut mengakselerasi jatuhnya Soekarno ialah kebangkrutan ekonomi dengan inflasi yang melampaui 600 persen. Dengan situasi yang demikian, Orde Baru praktis dibangun oleh tiga kekuatan utama: mahasiswa yang tak bisa

---

<sup>4</sup> Ignas Kleden. *ibid.*

<sup>5</sup> Ignas Kleden. *ibid.*

lagi menerima politik yang semakin otokratis; militer yang menjadi kekuatan yang melumpuhkan politik kiri PKI; dan para teknokrat yang harus memulihkan ekonomi yang amat merosot. Dalam perubahan politik ini, sukar mencatat peranan berarti partai-partai politik dalam mendorong perubahan politik ke arah yang lebih demokratis.

*Kedua*, reformasi politik 1998 menghentikan politik yang otoriter dari Presiden Soeharto. Ketidakpuasan umum saat itu merupakan akumulasi dari akibat beberapa praktik politik. Dari segi ideologis, kebebasan berpikir dan menyatakan pendapat mengenai ideologi negara semakin hari makin terkekang karena adanya keharusan mengikuti interpretasi tunggal versi rezim Soeharto tentang Pancasila. Interpretasi tunggal ini disosialisasikan dengan biaya negara yang tidak kecil melalui kursus Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) pada berbagai tingkat dalam birokrasi pemerintahan, serta bahkan menjadi prasyarat bagi kenaikan pangkat dalam jenjang birokrasi. Tidak cukup dengan itu, bahkan upaya sosialisasi itu juga masif dilakukan dalam bangku-bangku pendidikan mulai tingkat sekolah dasar hingga perguruan tinggi.

Dari segi pemerintahan, makin meluas rasa cemas bahwa kesempatan melaksanakan pemerintahan sipil yang diamanatkan oleh sistem demokrasi punya prospek suram karena meluasnya intervensi militer dalam pemerintahan melalui dwifungsi ABRI. Di satu pihak kalangan TNI tetap hidup dengan keyakinan bahwa mereka bertumbuh bukan sebagai tentara profesional, melainkan sebagai tentara pejuang yang bertempur bersama rakyat, hidup bersama rakyat dan bahkan dilindungi oleh rakyat dalam perang merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Di pihak lain kalangan terpelajar, khususnya para mahasiswa, sangat sadar bahwa militer adalah hanya alat negara sehingga suatu pemerintahan dengan banyak intervensi militer pada dasarnya bukanlah *government by the people* atau pemerintahan oleh rakyat, akan tetapi *government by the state*, yaitu pemerintahan oleh negara<sup>6</sup>.

Sementara itu, partai politik dalam bentuk relasi yang bersifat multipartai mengalami penyederhanaan yang drastis. Pada Januari 1973, lima partai yang berhaluan nasionalis-sosialis mengalami fusi menjadi satu partai dalam rumah bersama bernama Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Demikian juga empat partai politik dengan asas Islam mengalami fusi menjadi satu partai saja dalam Partai Persatuan Pembangunan. Penyederhanaan partai jelas

---

<sup>6</sup> Ignas Kleden. *Ibid.*

memudahkan kontrol oleh pemerintah. Bersama Golkar yang dianggap bukan partai politik, melainkan merupakan Golongan Karya, tetapi mempunyai semua hak partai politik, rezim Presiden Soeharto hanya perlu mengawasi dua partai politik, sambil mendesak kemenangan Golkar dalam tiap pemilu. Pegawai negeri diharuskan menjadi anggota Golkar dengan alasan monoloyalitas, sementara suara untuk Golkar dari tiap institusi pemerintah dan lembaga negara diawasi secara ketat. Lembaga pengawasan resmi seperti DPR dibuat tak berdaya di bawah kontrol eksekutif. Pers diawasi dengan ketat dan tiap telepon dari pejabat ke redaksi koran/majalah berita jadi alarm bahwa penerbitan koran dan majalah itu dapat berakhir dengan ditariknya surat izin usaha penerbitan pers oleh Kementerian Penerangan.

Semua ini menyebabkan meluasnya proses delegitimasi kekuasaan Presiden Soeharto, yang mencapai titik nadirnya pada Mei 1998. Pada 13 Mei 1998, rakyat meminta Presiden Soeharto mengundurkan diri. Pada 18 Mei 1998, mahasiswa menduduki gedung DPR/MPR dan Ketua DPR/MPR Harmoko membuat pernyataan agar Presiden mengundurkan diri. Dalam pada itu sejumlah menteri kabinet mulai mengambil jarak dari Soeharto. Akhirnya, di luar dugaan banyak orang, Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 pagi menyatakan mundur dan menyerahkan kekuasaan kepada BJ Habibie. Dengan itu dimulailah reformasi politik di Indonesia, sebagai perubahan besar dalam politik di Indonesia setelah peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru 32 tahun sebelumnya.

Dalam dua perubahan politik yang besar ini, sulit sekali kita dapat mencatat apa peran partai politik dalam mendorong perubahan, dibandingkan dengan peran para mahasiswa misalnya. Lebih tepat untuk mengatakan bahwa partai politik adalah pihak oportunistis atau free rider yang menikmati perubahan politik yang digerakkan oleh kekuatan sosial lainnya. Mengapa demikian? Kalau diperhatikan agak cermat, ada dua kecenderungan yang semakin meluas dalam praktik politik kita dan tecermin juga dalam perilaku partai politik. *Pertama*, kesibukan dengan diri sendiri yang justru cenderung lebih tinggi intensitasnya daripada kemampuannya untuk membuka diri sehingga bisa dikonfrontasikan dengan pengalaman-pengalaman dari luar. Sikap *self-centered* ini menandai taraf kematangan yang belum tinggi, seperti halnya anak kecil yang melihat dirinya sebagai pusat dunia sehingga segala sesuatu harus disesuaikan dengan keinginannya. Sebagai contoh soal, anggota DPR kita cukup sering melakukan studi banding ke luar negeri, tetapi belum pernah kita mendengar/membaca laporan mereka tentang apa yang dipelajari dari parlemen negara-negara lain yang mereka

kunjungi. Tentulah akan berguna untuk kerja DPR dan bagi pendidikan politik masyarakat luas kalau mereka bisa melaporkan bagaimana parlemen negara lain melaksanakan tugas legislasi: berapa banyak UU yang harus mereka hasilkan dalam satu tahun kerja, apa saja kriteria dalam menentukan UU yang harus dibuat, bagaimana parlemen membuka kesempatan untuk debat publik tentang sebuah RUU yang menjadi syarat terlaksananya demokrasi deliberatif dan apakah ada sanksi kalau parlemen gagal menghasilkan jumlah UU yang diharuskan.

Hal yang sama dapat dikatakan tentang partai politik. Adakah pelajaran yang dapat mereka peroleh dari kontak dan interaksi dengan partai di negara lain? Misalnya tentang keuangan dan pembiayaan partai politik, tentang institution building partai, tentang pendidikan politik para kader partai, tentang pelaksanaan dan pengawasan demokrasi internal partai, tentang perekrutan untuk posisi-posisi tertentu dalam struktur partai dan kepemimpinan yang lebih demokratis dalam partai. Hal kedua: trivialisme, yaitu kecenderungan untuk sibuk dengan hal-hal kecil yang kurang penting karena ketiadaan perspektif untuk melihat dan terlibat dalam suatu common cause atau tujuan bersama yang besar yang harus diperjuangkan bersama. Pikiran dan orientasi pada suatu tujuan besar akan merelatifkan berbagai hambatan oleh hal-hal kecil yang sering berhubungan dengan kepentingan diri. Dalam politik pun berlaku dalil: ekologi akan menyingkirkan banyak unsur ekologi. Pengetahuan dan wawasan tentang ekologi politik akan merelatifkan kepentingan-kepentingan kecil yang berhubungan dengan tuntutan ego setiap orang.

Semua ini memerlukan reorientasi besar dan determinasi yang kuat dan bukan sesuatu yang *given* dalam praktik politik. Kata Alexis de Tocqueville, *a man cannot gradually enlarge his mind as he does his house*. Memperbesar dan memperluas rumah secara bertahap itu lebih mudah dilakukan daripada memperluas pemikiran dan wawasan seseorang<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ignas Kleden

## **Bab IV**

### **Penutup**

#### **A. Kesimpulan**

Pertama, partai dan demokrasi secara teoritis dideskripsikan memiliki relasi yang demikian dekat, bahkan seringkali digambarkan sebagai dua sisi dari sekeping mata uang. Partai membutuhkan demokrasi untuk bisa berkiprah dan demokrasi membutuhkan partai untuk bisa *sustain* dan lepas dari kekhawatiran akan munculnya pemerintahan otoritarian. Partai politik dengan demikian memiliki tanggungjawab untuk memproduksi demokrasi. Akan tetapi di Indonesia, fakta sejarah membuktikan bahwa relasi teoritik tersebut patut dipertanyakan. Alih-alih memproduksi demokrasi dan kontributif terhadap keberlanjutan demokrasi, partai politik justru sering memunculkan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi. Dua fakta sejarah dalam dua episode perjalanan bangsa menjadi bukti kuat relasi yang problematik ini. Partai politik menikmati demokratisasi yang didorong oleh elemen-elemen pro demokrasi lain karena dalam sistem itulah partai politik menemukan *raison d'être*nya. Sayangnya, karena tidak memproduksi demokrasi, maka realitas tersebut acapkali menempatkan partai sebagai pihak yang juga tidak memiliki tanggungjawan untuk merawat demokrasi.

Kedua, tidak ada insentif yang membuat partai politik mau merubah dirinya ke arah yang lebih baik. Kondisi saat ini di mana partai memanfaatkan tatanan demokrasi sudah cukup memuaskan partai dan elit-elit di dalamnya. Teori-teori kelembagaan dan teori kartel yang dipinjam oleh para ilmuwan untuk meneropong partai-partai politik di Indonesia menjadi argumen yang susah terbantahkan, paling tidak hingga saat ini. Fenomena ini membuat perkembangan partai politik menjadi stagnan, hanya sebatas menjadi kendaraan politik untuk mencapai dan mempertahankan kekuasaan. Akan tetapi

partai alpa untuk mempergunakan kekuasaan yang telah diperolehnya tersebut demi kemaslahatan masyarakat Indonesia.

## **B. Saran**

Demokrasi adalah suatu sistem politik yang resiprokal, yang mempersyaratkan adanya keterlibatan (*engagement*) masyarakat dalam proses-proses dialogis dengan negara. Dengan demikian, Negara senantiasa berdialog dengan masyarakat untuk mencari solusi terbaik dalam mengatasi isu-isu yang berkembang dan dinamis dalam masyarakat. Aktor yang berada dalam posisi antara Negara dan masyarakat itulah partai politik. Sebagai struktur intermediari yang menghubungkan Negara dan masyarakat, maka peran dan fungsi partai politik menjadi demikian signifikan. Tidak heran jika partai seringkali menjadi tolok ukur demokrasi.

Di berbagai Negara yang dalam pentahapan demokratisasi Sorensen disebut sebagai *established democracy*, perjalanan sejarahnya senantiasa menunjukkan ada suatu proses penyiapan masyarakat di akar rumput agar tidak gagap dan gamang ketika harus menjadi bagian dalam tatanan demokrasi yang mempersyaratkan partisipasi. Ketika masyarakat tidak siap untuk memasuki era di mana partai politik memegang peran dan fungsi yang demikian menentukan, maka tidak heran jika partai politik kemudian secara ekspansif justru memanfaatkan demokrasi tersebut demi kepentingan organisasi maupun elit-elitnya.

Ketiadaan proses penyiapan masyarakat sebelum memasuki demokrasi liberal pasca reformasi itulah yang menjadi salah satu titik tolak persoalan partai politik di Indonesia. Ketika masyarakat tidak siap dengan segala perubahan yang terjadi terutama dalam konteks relasi Negara dan masyarakat, maka partai akan memanfaatkan kelengahan tersebut. Itulangnya mengapa perubahan sistem politik dari otoritarian ke demokrasi yang ditandai tampilnya partai-partai politik sebagai aktor utama tidak membawa pengaruh signifikan dalam membangun kesejahteraan masyarakat.

Mengacu pada realitas tersebut, maka tidak ada solusi bersifat instan yang mampu direkomendasikan penelitian ini, kecuali melalui suatu proses pembangunan kesadaran politik masyarakat melalui pendidikan. Sebab hanya dengan membangun kesadaran itulah maka masyarakat menjadi paham tentang esensi demokrasi dan betapa pentingnya

posisi mereka dalam tatanan demokrasi. Ketika kesadaran berpolitik tersebut mulai terbangun, maka kritisisme mereka juga akan mulai tumbuh. Seiring dengan itu, diharapkan rasionalitas politik mereka juga mulai menguat, yang secara simultan akan menjadi dorongan bagi partai-partai politik untuk memperbaiki diri, karena kesadaran politik dan rasionalitas politik itu akan mengikis praktik-praktik negative yang dikembangkan partai maupun elit-elitnya, misalnya melalui politik transaksional dan politik uang yang memberi nama buruk bagi demokrasi di Indonesia.

## Daftar Pustaka

- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998)
- Asshiddiqie, Jimly, *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*, diunduh dari [http://www.jimly.com/makalah/..DINAMIKA\\_PARTAI\\_POLITIK.doc](http://www.jimly.com/makalah/..DINAMIKA_PARTAI_POLITIK.doc)
- Azumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005
- Budiardjo, Miriam, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000.
- Bryce, James, dalam Richard S. Katz & William Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, London, 2006.
- Bungin, Burhan, *Metodologi Penelitian Sosial: Format-format kuantitatif dan kualitatif*, (Surabaya: UNAIR Press, 2001).
- Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer* (Jakarta: Raja Grafindo, 2006)
- Carothers, Thomas, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in Nre Democracies*, Carnegie Endowment in International Peace, Washington DC, 2006.
- Caton, Matthias, *Policy Paper: Effective Party Assistance, Stronger Parties for Better Democracy* November 2007.
- Choi, Nankyung, *Elections, Parties, and Elites in Indonesia's Local Politics*, *South East Asia Research* 15 (3), 2007
- Dhakidae, Daniel, *Partai-Partai Politik Indonesia, Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah*, dalam *Litbang Kompas, Partai-Partai Politik di Indonesia, Ideologi, Strategi, dan Program*, Penerbit Kompas, Jakarta, 1999
- Hadiz, Vedi R., *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Asouthern Asia Perspective*, Stanford , Stanford University Press, 2010
- Huntington, Samuel, *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, Penguin Group, New Delhi, India, 1997.
- Imawan, Riswandha, *Membedah Politik Orde BAru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Katz, Richard S., William J. Crotty, *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publications, 2006
- Kleden, Ignas, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/04/10/15092451/Demokrasi.dan.Partai.Politik>
- Meny, Yves & Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, 1998.
- La Palombara, Joseph and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton Legacy Library, 1996
- Meyer, Thomas, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Thesis*, FES Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012
- Mietzner, Marcus, *Money, Power, and Ideology: Political parties in Post-Authoritarian Indonesia*, Southeast Asian Publications Series, NUS Press, Singapore, 2013
- Pamungkas, Sigit, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Institut for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, 2011
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vil 1, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- Schattschneider, E.E, *Party Government in the United States*, Rinehart: New York, 1942.

- Schmitter, Philippe C., Parties Are Not What They Once Were, in *Political Parties and Democracy*, ed. Larry Diamond and Richard Gunther, John Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- Syafiie, Inu Kencana, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2001.
- Tan, Paige Johnson,, *Reining the Reign of the Parties: Political Parties in Contemporary Indonesia*, *Asian Journal of Political Science*, vol 20, no. 2, 2012.
- Tomsa, Dirk, *The Indonesian Party System After the 2009 Elections: Towards Stability? In Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions, and Society*, ed. Edward Aspinall and Marcus Mietzner, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2010.
- Ufen, Andreas, *Political Parties in Post-Soeharto Indonesia: Between Aliran and Philippinaization*, GIGA Working Paper No. 37, German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2006.