

EVALUASI SISTEM KEPARTAIAN DI ERA REFORMASI

EVALUATION OF PARTY SYSTEM IN THE REFORMATION ERA¹

Luky Sandra Amalia

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: sandra_thok@yahoo.com

Diterima: 24 Juli 2013; direvisi: 3 September 2013; disetujui: 4 Desember 2013

Abstract

This research report is about evaluation of party system in the reformation era, including the problem of party system dan the factors that contribute to them. Using descriptive-explanative approach, this research found two options to simplify the party system, namely by changing the election system or by institution engineering. The first choice might produce multiparty system with two dominant parties in parliament whereas the second one may deliver moderate multiparty system with two big permanent coalitions in parliament. Besides that, reformation of parties' character, from pragmatic parties into ones which have clear platform and vision, is also important to do.

Keywords: *party system*

Abstrak

Tulisan ini memfokuskan kajian pada evaluasi sistem kepartaian era reformasi, yaitu mengenai realitas sistem kepartaian yang berkembang selama era reformasi; problematika sistem kepartaian yang ada; dan faktor-faktor yang melatarbelakangi realitas dan problematika tersebut. Dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan tujuan deskriptif-eksplanatif, diperoleh dua cara untuk menyederhanakan sistem kepartaian, yakni mengubah sistem pemilu atau melalui rekayasa institusi. Pilihan pertama diharapkan bisa menghasilkan sistem multipartai dengan dua parpol dominan di DPR, sedangkan pilihan kedua menghasilkan sistem multipartai sederhana dengan dua koalisi besar yang bersifat permanen di parlemen. Namun demikian, tak kalah pentingnya adalah reformasi karakter parpol, dari parpol pragmatis dan berorientasi jangka pendek menjadi parpol yang memiliki platform politik dan visi kebangsaan yang jelas.

Kata kunci: sistem kepartaian

Pendahuluan

Di balik penerapan sistem multipartai dalam tiga kali pemilu pasca Orde Baru banyak persoalan muncul dalam kepartaian di Indonesia. Persoalan kinerja parpol dan inkompatibilitas sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial merupakan persoalan yang banyak disinggung dalam diskusi akademis, selain keberadaan parpol lokal di Aceh yang merupakan keganjilan dalam sistem kepartaian.

Sebagai salah satu pilar demokrasi, parpol merupakan wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Masyarakat semestinya dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui parpol. Namun kenyataannya, keberadaan parpol tidak berbanding lurus dengan fungsi yang diembannya. Parpol yang hadir masih dianggap sebagai masalah ketimbang solusi bagi demokratisasi di Indonesia.

¹ Tim Peneliti terdiri dari Luky Sandra Amalia (Koordinator), Syamsuddin Haris, Lili Romli, Wawan Ichwanuddin, dan Aisah Putri Budiatri.

Secara umum, parpol hanya bekerja ketika menjelang pemilu saja sehingga hubungan antara masyarakat sebagai pemilih dengan parpol menjadi lemah.² Selain itu, parpol juga cenderung untuk lebih mementingkan partai, kelompok, dan pribadi.³ Ketidakpercayaan tersebut timbul karena orientasi partai politik terhadap kepentingan rakyat cenderung dikalahkan oleh kepentingan pribadi dan golongan. Bahkan, parpol seringkali lupa memenuhi janji-janji kampanyenya kepada konstituen setelah memperoleh kekuasaan. Ketidakpercayaan masyarakat ini bukan hanya ditujukan kepada parpol lama, melainkan juga terhadap partai baru.⁴

Sistem multipartai yang ada ‘gagal’ menghasilkan mayoritas di DPR. Banyaknya parpol yang masuk ke DPR dengan perolehan kursi yang relatif menyebar cenderung memperpanjang proses pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Proses pengambilan keputusan kerap diwarnai oleh negosiasi-negosiasi politik berorientasi jangka pendek yang cenderung mengabaikan kepentingan publik. Hal ini dapat dilihat dari usul penggunaan hak interpelasi dan hak angket, serta penarikan kembali atas usulan tersebut memperlihatkan adanya negosiasi-negosiasi politik berorientasi jangka pendek tersebut. Hal ini akhirnya berdampak pada munculnya kecenderungan perilaku parlementarianisme di kalangan anggota parlemen di satu pihak dan tidak efektifnya sistem presidensial di pihak yang lain.⁵ Jadi, bertambahnya jumlah partai

yang masuk parlemen tidak selalu berbanding lurus dengan peningkatan kinerja sistem perwakilan yang ada. Selain terkait dengan persoalan kualitas partai sebagai institusi individual, persoalan ini juga tidak dapat dilepaskan dari postur sistem kepartaian yang ada yang cenderung terlalu banyak.

Dalam uraian di atas telah disebutkan bahwa ada dua persoalan yang terkait parpol dan sistem kepartaian di era reformasi, yaitu buruknya kinerja parpol dan incompatibilitas sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia. Kedua persoalan tersebut saling berkaitan dan tidak dapat diselesaikan hanya salah satunya. Proses institusionalisasi parpol tidak mungkin optimal jika sistem kepartaian tidak memberikan dukungan yang memadai, misalnya multipartai yang ekstrim, baik karena jumlah maupun jarak ideologisnya. Demikian pula sebaliknya, penataan sistem kepartaian tidak akan memberikan kontribusi yang optimal, misalnya melalui penyederhanaan jumlah partai, jika parpol tidak bertransformasi dari sekedar organisasi menjadi institusi.

Tulisan ini memfokuskan kajian pada evaluasi sistem kepartaian era reformasi, yaitu mengenai realitas sistem kepartaian yang berkembang selama era reformasi; problematika sistem kepartaian yang ada; faktor-faktor yang melatarbelakangi realitas dan problematika tersebut. Meskipun demikian, analisis mengenai realitas partai sebagai institusi individual tidak mungkin dihindari. Berdasarkan uraian di atas, pertanyaan yang dijawab pada tulisan ini, yaitu: (1). Apa saja problematika sistem kepartaian di Indonesia era reformasi? (2). Faktor-faktor apa yang melatarbelakanginya? (3). Mengapa sistem kepartaian yang ada belum berkontribusi terhadap pembentukan pemerintahan yang efektif? (4). Bagaimana desain sistem kepartaian dalam konteks menganyam kembali demokrasi Indonesia ke depan?

Konsep Sistem Kepartaian

1. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah Partai Politik

Pendekatan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai yang memperoleh kursi di parlemen, menurut Maurice Duverger (1954)

² Lili Romli (Ed.), *Pelebagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2008), hlm. 2.

³ Lili Romli, “Pandangan Urang Awak terhadap Partai Politik: Kasus Sumatra Barat”, dalam Syamsuddin Haris (ed), *Persepsi Masyarakat terhadap Partai Politik Peserta Pemilu 2004*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI dan Balitbang Depdagri, 2003, hlm. 80.

⁴ Luky Sandra Amalia, “DPRD Banten: Relasi Formalistik dengan Konstituen”, dalam Lili Romli dan Luky Sandra Amalia (ed.), *Kecenderungan Hubungan Anggota Legislatif dan Konstituen: Studi DPRD Provinsi Banten Hasil Pemilu 2009*, (Jakarta:P2P-LIPI, 2010), hlm. 91.

⁵ Dikutip dari “Masukan LIPI Dalam Rangka Pembahasan RUU Tentang Partai Politik dan RUU Tentang Susduk”, diproses oleh Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia dan ditampilkan dalam www.parlemen.net, diakses pada tanggal 10 Oktober 2012.

sebagaimana dikutip oleh Ramlan Surbakti, terdiri atas tiga kelompok, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai (dwipartai), dan sistem multipartai.⁶ Pertama, sistem partai tunggal adalah sistem yang didominasi oleh satu partai di parlemen. Bentuk sistem partai tunggal antara lain partai tunggal totaliter, otoriter, dan dominan. Dalam sistem partai tunggal totaliter terdapat satu partai yang menguasai pemerintahan dan militer, bahkan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Partai tunggal totaliter biasanya merupakan partai doktriner dan diterapkan di negara-negara komunis dan fasis.

Sementara itu, dalam sistem partai tunggal otoriter sebenarnya terdapat lebih dari satu partai, tetapi ada satu partai besar yang digunakan oleh penguasa untuk memobilisasi massa dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai-partai lain kurang dapat menampilkan diri karena ruang geraknya dibatasi penguasa. Dengan kata lain, partai dikuasai oleh pemerintah dan militer. Contoh partai tunggal otoriter adalah Partai Uni Nasional Afrika Tanzania (UNAT) dan Partai Aksi Rakyat Singapura. Lain halnya dengan sistem partai tunggal dominan. Dalam sistem ini, meskipun terdapat lebih dari satu partai tetapi hanya satu partai saja yang dominan (secara terus-menerus berhasil mendapatkan dukungan untuk berkuasa). Sedangkan partai-partai lain tidak mampu menyaingi partai yang dominan, walaupun terdapat kesempatan yang sama untuk mendapatkan dukungan melalui pemilihan umum. Contoh partai tunggal dominan adalah Partai Liberal Demokrat di Jepang hingga tahun 2007.

Kedua, sistem dua partai, sesuai dengan namanya, merupakan sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat dua partai utama yang bersaing dalam pemilihan umum. Partai-partai kecil hanya berpengaruh apabila dalam pemilu selisih perolehan suara kedua partai besar sangat kecil. Dalam sistem ini terdapat pembagian tugas yang jelas yakni partai yang memenangkan pemilu menjadi partai yang memerintah, sedangkan partai yang kalah dalam pemilu menjadi oposisi yang loyal terhadap kebijakan pemerintah. Pada dasarnya, tidak banyak perbedaan mengenai asas dan tujuan politik di antara kedua partai. Perbedaannya hanya pada titik berat dan cara menyelesaikan

persoalan. Sistem ini biasanya menggunakan sistem pemilu distrik, yaitu satu kursi per daerah pemilihan dan yang dipilih calon bukan tanda gambar partai.

Namun demikian, menurut Peter G.J. Pulzer (1967), terdapat tiga syarat supaya sistem dwipartai ini bisa berjalan baik. Pertama, jika komposisi masyarakat bersifat homogen (*social homogeneity*). Kedua, apabila ada konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial politik (*political consensus*). Dan, ketika ada kontinuitas sejarah (*historical continuity*).⁷ Jika diterapkan dalam masyarakat yang terpolarisasi, menurut Robert A. Dahl (1966), sistem ini dapat mempertajam perbedaan pandangan antara kedua belah pihak karena tidak ada kelompok di tengah-tengah yang dapat meredakan suasana konflik.⁸ Contoh negara yang menerapkan sistem kepartaian dwi-partai adalah Inggris (Partai Buruh dan Partai Konservatif) dan Amerika Serikat (Partai Republik dan Partai Demokrat).

Ketiga, sistem multipartai, sebagaimana namanya, merupakan sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai politik dominan. Menurut Maurice Duverger (1954), sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk. Dalam sistem ini hampir tidak ada partai yang memenangkan pemilu mutlak. Oleh karena itu, koalisi mutlak diperlukan untuk memperkuat pemerintahan. Namun demikian, dukungan koalisi bisa ditarik kembali sewaktu-waktu. Selain itu, dalam sistem ini tidak ada kejelasan posisi partai oposisi sebab sewaktu-waktu partai oposisi bisa menjadi bagian pemerintahan. Dengan kata lain, dalam sistem ini seringkali terjadi siasat yang berubah-ubah sesuai dengan kepentingan situasi yang dihadapi masing-masing partai politik. Sistem ini menggunakan sistem pemilu proporsional/perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan baru.⁹

Dalam perkembangannya, sistem kepartaian berbasis jumlah partai terus mengalami modifikasi,¹⁰ diantaranya Sartori

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 417.

⁸ *Ibid.*, hlm. 418.

⁹ *Ibid.*, hlm. 420.

¹⁰ Dikutip dari Sigit Pamungkas, *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2011), hlm. 45-46.

⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1998), hlm. 125..

(1976) yang berpendapat bahwa penghitungan jumlah partai tidak semata-mata pada perolehan kursi di parlemen, tetapi juga harus didasarkan pada potensi koalisi dan *blackmail* (parpol yang dianggap tidak layak untuk ikut dalam pemerintahan oleh parpol lain, tetapi bisa mempengaruhi arah koalisi di parlemen).

Sementara itu, menurut Riswanda Imawan (1996), setidaknya ada dua faktor yang menentukan kinerja sebuah sistem kepartaian.¹¹ *Pertama*, jumlah partai yang ada. *Kedua*, independensi partai-partai yang ada. Jumlah partai menentukan kompleksitas interaksi atau kompleksitas konflik yang ada dalam masyarakat. Bila jumlah partai terlalu banyak, bisa jadi isu-isu yang kurang penting atau kurang relevan dibicarakan pada tingkat negara masuk dalam mekanisme politik yang berlangsung. Sebaliknya, jika jumlah partai terlalu sedikit sementara masyarakatnya plural, maka bisa jadi akan terjadi simplifikasi terhadap aspirasi masyarakat berkembang.

Realitas konfigurasi politik tanpa kekuatan mayoritas di DPR menyebabkan pihak eksekutif harus membangun koalisi dengan partai lain dalam membentuk kabinet. Sejak periode pemerintahan 1999 hingga 2009 tercatat setiap presiden mengakomodir hampir semua parpol untuk menduduki kursi menteri. Misalnya, Kabinet Persatuan Nasional era Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mendapat dukungan 437 kursi yang terdiri dari PKB (51 kursi), Partai Golkar (120 kursi), PDIP (153 kursi), PPP (58 kursi), PAN (34 kursi), PBB (13 kursi), dan Partai Keadilan (7 kursi). Kabinet Gotong Royong masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri melanjutkan pola koalisi yang telah dibentuk oleh Gus Dur namun berkurang tujuh kursi milik Partai Keadilan yang tidak lagi duduk di kabinet.

Hal yang sama juga terjadi pada Kabinet Indonesia Bersatu era Presiden SBY yang berhasil meraih dukungan 403 kursi setelah membangun koalisi. KIB memperoleh dukungan 56 kursi dari Partai Demokrat sebagai partai pengusung utama SBY, 11 kursi dari PBB, 45 kursi dari PKS, 1 kursi dari PKPI, 127 kursi Partai Golkar, 58 kursi PPP, 53 kursi PAN, dan 52 kursi PKB. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hampir semua presiden di era reformasi merupakan presiden minoritas (*minority president*) karena partainya tidak

mencapai dukungan mayoritas di DPR.

Di sisi lain, koalisi longgar yang dibangun oleh presiden minoritas justru bisa jadi masalah bagi pemerintahan itu sendiri. Seperti halnya yang terjadi pada masa kepemimpinan Gus Dur yang digulingkan dari kursi presiden atas inisiatif partai-partai pendukung pemerintah dan koalisi longgar partai-partai berbasis Islam yang menamakan diri Poros Tengah. Padahal, koalisi ini juga yang mengusung Gus Dur menjadi Presiden pada Sidang Umum MPR tahun 1999. Meskipun pada era pemerintahan berikutnya tidak terjadi pemakzulan terhadap presiden, kecenderungan yang sama juga terjadi pada masa pemerintahan Megawati maupun SBY melalui cara lain. Cara yang digunakan oleh DPR adalah melalui penggunaan hak interpelasi atau hak angket DPR. Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Presiden Megawati, DPR mengajukan hak interpelasi atas lepasnya Pulau Sipadan-Ligitan. Hak interpelasi DPR ini juga didukung oleh partai-partai yang kader-kadernya duduk di Kabinet Gotong Royong. Kejadian yang sama juga menimpa pemerintahan SBY.

Dengan demikian, sejak Pemilu 1999 hingga 2009 tidak ada koalisi yang permanen. Pada putaran kedua Pemilu Presiden 2004, misalnya, terbangun koalisi yang cukup longgar untuk memenangkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Partai politik terbagi ke dalam dua koalisi besar yang menamakan diri dengan koalisi kebangsaan dan koalisi kerakyatan, yang ujung-ujungnya terlibat dalam pertarungan perebutan kursi pimpinan Dewan maupun kursi pimpinan alat kelengkapan DPR yang lain.

Komposisi kekuatan Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan berubah drastis seiring dengan perubahan konstelasi politik yang terjadi di internal Partai Golkar. Kemenangan Jusuf Kalla (JK) mengalahkan Akbar Tandjung dalam pemilihan Ketua Umum Partai Golkar mengubah arah politik Partai Golkar sekaligus Fraksi Partai Golkar (FPG) sebagai perpanjangan tangan partai. Jusuf Kalla yang tengah menjabat sebagai Wakil Presiden tentu saja menarik Partai Golkar dari Koalisi Kebangsaan yang berseberangan dengan pemerintah menuju Koalisi Kerakyatan yang mendukung pemerintah. Perubahan tersebut tentu berimbas pada komposisi kekuatan Koalisi Kebangsaan yang telah menguasai 58

¹¹ *Ibid.*, hlm. 59-60.

persen (317 kursi) parlemen menjadi 35 persen (188 orang) begitu ditinggalkan FPG.¹²

Dengan demikian, koalisi yang terbangun di antara fraksi ini sangat rapuh dan tidak permanen. Lebih lanjut, kedua kelompok koalisi ini bubar dengan sendirinya setelah FPG menarik diri dari Koalisi Kebangsaan dan sebagian anggota fraksi, baik yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan maupun Koalisi Kebangsaan, duduk dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB). Dengan kata lain, ketidakdisiplinan partai politik anggota koalisi dalam mempertahankan koalisi merupakan persoalan dari penerapan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai.

2. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi

Sistem kepartaian berdasarkan jarak ideologi, menurut Daniel Dhakidae (1999), dapat dibedakan berdasarkan lima hal. *Pertama*, perbedaan atas orientasi dasar. *Kedua*, perbedaan pada tujuan konkret yang hendak dicapai. *Ketiga*, perbedaan tentang cara mencapai tujuan. *Keempat*, perbedaan dalam menilai kepribadian politik. *Kelima*, perbedaan pada komposisi partai atau fraksi, terutama basis massa dan pengumpulan kekuatan politik. Dengan demikian, semakin besar perbedaan tersebut, semakin jauh jarak ideologi antarpol.¹³

Giovani Sartori (1976), secara umum membagi sistem kepartaian ke dalam tiga kelompok berdasarkan jarak ideologi.¹⁴ *Pertama*, sistem kepartaian pluralisme sederhana. Pada sistem ini tidak terdapat perbedaan ideologi di antara partai-partai politik yang ada meskipun jumlah partai lebih dari dua. Contoh negara yang menerapkan sistem ini adalah Amerika Serikat. *Kedua*, sistem pluralisme moderat. Dalam sistem ini terdapat perbedaan ideologi di antara partai-partai politik yang ada, tetapi perbedaannya tidak terlalu jauh sehingga masih memungkinkan untuk mencapai kesepakatan. Persamaan kedua sistem kepartaian di atas adalah perilaku partai-partai politiknya masih mengarah ke integrasi nasional, bukan perpecahan. Contoh negara

yang menerapkan sistem ini adalah Belanda. *Ketiga*, sistem pluralisme ekstrim. Dalam sistem ini terdapat perbedaan ideologi yang tajam di antara partai-partai politik yang ada. Dalam sistem ini biasanya konsensus sulit dicapai dan perilaku partai-partai politiknya mengarah ke perpecahan. Contohnya, Italia.

Namun demikian, masih menurut Sartori sebagaimana dikutip Sigit Pamungkas, sistem kepartaian berdasarkan jarak ideologi juga dapat dikategorikan berdasarkan kemampuan parpol dalam berkompetisi, yakni sistem kepartaian non-kompetitif dan sistem kepartaian kompetitif. Sistem kepartaian non-kompetitif sering disebut juga dengan sistem partai negara (*party-state system*) sebab keberadaan parpol identik dengan kepentingan negara sehingga sulit membedakan antara parpol dengan negara. Kondisi ini biasanya dilakukan melalui pembatasan ruang gerak terhadap parpol. Contohnya, sistem partai tunggal dan sistem partai hegemonik. Sedangkan, sistem kompetitif memungkinkan adanya persaingan antarpol dan hak-hak politik parpol untuk menjalankan fungsinya dilindungi oleh negara melalui konstitusi. Contohnya, sistem kepartaian predominan, dwipartai, pluralisme terbatas/moderat, pluralisme ekstrim/terpolarisasi, dan atomik.

Sementara itu, di Indonesia, “aliran” adalah salah satu penjelasan yang paling banyak digunakan dalam menjelaskan perbedaan ideologi di antara parpol. Istilah ini berasal dari kajian antropologis Clifford Geertz di sebuah desa di Jawa, yang menghasilkan sebuah tipologi masyarakat yang terdiri dari santri, priyayi, dan abangan. Konsep ini kemudian juga digunakan untuk menjelaskan peta ideologis parpol di Indonesia pada tahun 1950-an. Pada Pemilu 1955, basis dukungan pemilihan dari kaum santri diarahkan pada kekuatan politik di kubu kanan (NU dan Masyumi), sedangkan dari kaum abangan dukungan diarahkan pada kekuatan politik di kubu kiri (PNI dan PKI).

Masih dengan perspektif politik aliran, Herbert Feith dan Lance Castles menyatakan bahwa ideologi parpol di Indonesia pada masa itu dibentuk oleh dua pengaruh besar, yaitu pengaruh dunia Barat dan pengaruh tradisi yang bersumber pada ajaran Islam dan Hindu-Budha. Dari dua pengaruh tersebut, Feith dan Castles mengelompokkan parpol di

¹² Muhammad Qodari, “Kembalinya Tradisi Golkar”, *Kompas*, 21 Desember 2004, hlm. 6.

¹³ Daniel Dhakidae (Ed.), *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi, dan Program*, (Jakarta: Kompas, 1999), hlm. 196.

¹⁴ Ramlan Surbakti, *op.cit*, hlm. 127-128.

Indonesia ke dalam lima kelompok, yaitu Islam, Sosialisme Demokrat, Nasionalisme Radikal, Tradisionalisme Jawa, dan Komunisme. Sebagian kelompok ideologis ini berhasil mewujudkan diri dalam kekuatan parpol terbesar dalam Pemilu 1955, yaitu PNI (Nasionalisme Radikal), Masyumi (Islam), Nahdlatul Ulama (Islam), dan PKI (Komunisme).¹⁵

Sebagian akademisi masih menggunakan konsep ini untuk menjelaskan parpol pasca jatuhnya Orde Baru. Daniel Dakhidae, contohnya, melihat bahwa 48 parpol peserta pemilu 1999 dapat dikelompokkan berdasarkan menjadi enam hingga sepuluh kelompok besar. Pengelompokan dapat dilakukan berdasarkan aliran (nasionalisme radikal, sosialisme demokrat, Islam, dan tradisionalisme Jawa), kelas (berorientasi modal, dan berorientasi pekerja), komunalisme agama (inklusif dan eksklusif), dan kebangsaan (sekuler dan tak sekuler).

Namun, sebagian akademisi yang lain mempertanyakan relevansi politik aliran dalam politik pasca Orde Baru. Kevin Evans, contohnya, melihat bahwa pembelahan ideologis menggunakan konsep kiri-kanan seperti di Barat sulit diterapkan di Indonesia. Di Barat kiri lebih diidentikkan dengan pihak yang mendukung peran besar pemerintah dalam tatanan ekonomi sedangkan sayap kanan yang lebih diidentikkan sebagai pendukung pasar bebas dari campur tangan pemerintah yang minim. Di Indonesia, sikap umum terhadap penataan ekonomi adalah pragmatis, yaitu sistem mana yang efektif pada saat tertentu. Pembelahan yang lebih relevan, menurut Evans, adalah terkait pandangan mengenai posisi Agama Islam dalam ranah publik. Dengan menggunakan pembelahan ini, kekuatan kepemiluan sepanjang garis kiri-kanan di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok kekuatan politik. Secara sederhana gambaran kelompok ini dapat dicatat sebagai “3B”, yaitu kelompok *bantengis* (kiri), kelompok *bintangis* (kanan) dan selama generasi terakhir kelompok ketiga yang telah muncul adalah kelompok *beringinis* (menengah).¹⁶

Bahkan, tidak sedikit akademisi melihat bahwa parpol sebenarnya tidak mempunyai

ideologi yang jelas dan hanya menjadikannya untuk memobilisasi dukungan pemilih. Ini dapat dilihat dari tidak berjalannya fungsi parpol dalam hal pendidikan politik. Pertarungan ‘ideologi’ antarpol berhenti dengan sendirinya ketika pemilu usai dan proses pembentukan pemerintahan dimulai. Berbagai perbedaan ideologi yang ada seolah-olah tidak lagi menjadi faktor penting dalam pembentukan kabinet sehingga tidak ada oposisi.¹⁷ Selain itu, parpol-parpol dalam tiga kali pemilu terakhir cenderung bertransformasi menjadi semacam *catch all party* yang memperluas dukungan di luar basis dukungan tradisionalnya.

Hampir semua partai sekarang ini sulit dibedakan ideologinya. Batas ideologi antara satu partai dengan partai yang lain semakin tidak jelas karena parpol kesulitan membawa ideologi tertentu di era seperti sekarang ini. Masyarakat sudah rasional dalam menentukan pilihan. Dengan sistem multipartai seperti sekarang ini sulit sekali untuk mencirikan ideologi partai-partai yang ada. Misalnya, banyak sekali partai-partai yang nasionalis. Demikian halnya dengan partai religius juga bukan hanya satu partai. Hal ini terlihat, misalnya, pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai partai *wong cilik* ternyata kadernya tidak hanya ada yang pro-pasar tradisional, tetapi juga ada yang pro-pengusaha *mall*. Jelas ini menunjukkan betapa partai tidak berfungsi sebagai sekolah ideologis bagi kadernya. Partai hanya ‘angkutan kota’ yang dibeli tiketnya untuk pemilihan kepala daerah. Kondisi ini melahirkan oportunis yang sewaktu-waktu dapat *mbalelo* terhadap disiplin ideologis partainya.

Persoalan yang diderita PDIP ternyata juga dialami partai-partai lain. Kasus Nazaruddin, misalnya, Partai Demokrat yang mengusung agenda antikorupsi ternyata tidak dapat menjaga kebersihan etis kadernya. Hampir semua partai tersandera sindrom ‘partai angkot’ yang merusak kaderisasi dan meritokrasi, bahkan partai yang konon menjunjung kebersihan dan profesionalitas. Dasar agama yang dijadikan landasan politik sebagian partai terbukti tidak dapat mencegah politik koruptif para kadernya. Dengan tujuan politik jangka pendek menyebabkan partai hanya akan berjualan tokoh dan berharap mendapatkan suara dari tokoh

¹⁵ Herbert Feith dan Lance Castles, *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, (Ithaca and London: Cornell University, 1970), hlm. 4.

¹⁶ Kevin Evans, “Politik “Aliran” yang Mana?”, *Tempo*, 31 Maret–6 April 2009.

¹⁷ Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: KPG, 2009), hlm. 3.

yang diusungnya. Ideologi urusan belakangan. Alhasil, pemimpin yang dihasilkan tidak memiliki ikatan ideologis apa pun dengan partai pengusungnya.

3. Sistem Kepartaian Berdasarkan Formasi Pemerintahan

Sistem kepartaian berdasarkan formasi pemerintahan, menurut Dahl (1966) dan Rokkan (1970) sebagaimana dikutip Sigit Pamungkas, dapat dibedakan berdasarkan pola oposisi partai.¹⁸ Menurut Dahl, sistem kepartaian berdasarkan pola oposisi partai dapat diklasifikasikan ke dalam empat kelompok. *Pertama*, persaingan ketat (*strictly competitive*). Contohnya Inggris Raya. *Kedua*, bekerjasama dan bersaing (*cooperative and competitive*). Contohnya Amerika Serikat, Prancis, dan Australia. *Ketiga*, bergabung dan bersaing (*coalescent and competitive*). Contohnya Austria. *Keempat*, penggabungan ketat (*strictly coalescent*). Contohnya Kolombia.

Sementara itu, Rokkan (1970) dan kemudian dilanjutkan oleh Peter Mair (2006) membagi sistem kepartaian berdasarkan pola oposisi ke dalam tiga kategori. *Pertama*, pola 1 vs 1+1 artinya sistem kepartaian didominasi oleh kompetisi antara dua partai utama dengan partai ketiga. Contohnya Austria dan Irlandia. *Kedua*, pola 1 vs 3-4 artinya satu partai besar berkonfrontasi dengan aliansi relatif formal antara tiga atau empat partai kecil secara reguler. Contohnya, Norwegia, Swedia, dan Denmark. Terakhir, pola 1 vs 1 vs 1+2-3 (pola multipartai) yaitu kompetisi didominasi oleh tiga atau lebih partai dengan besaran relatif setara. Sistem ini nampaknya yang terjadi di Indonesia.

Sistem kepartaian tidak dapat dilepaskan dari sistem pemerintahan. Pendekatan ini melihat seberapa kompatibel sistem kepartaian yang dipilih dengan sistem pemerintahan yang ada di suatu negara. Sistem dua partai sering dianggap sebagai sistem kepartaian yang paling ideal sebab kompatibel untuk sistem presidensial dan sistem parlementarian, sedangkan sistem multipartai dianggap hanya sesuai dengan sistem parlementer.¹⁹

Sementara itu, kombinasi sistem presidensialisme dan multipartai seperti yang

diterapkan di Indonesia bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya kebuntuan politik (*deadlock*) dalam hubungan eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. *Pertama*, menurut Scott Mainwaring, kemandekan diakibatkan oleh banyaknya jumlah partai di parlemen ditambah dengan pemilu yang berbeda untuk memilih anggota parlemen dan presiden menyebabkan terjadinya perbedaan partai yang menguasai parlemen dengan partai yang memerintah. Peluang sebuah parpol untuk menjadi mayoritas di parlemen relatif kecil.²⁰ *Kedua*, kekakuan sistemik mengenai masa jabatan presiden yang bersifat tetap mengakibatkan tidak ada peluang untuk mengganti presiden di tengah jalan meskipun kinerjanya tidak memuaskan publik.

Ketiga, prinsip pemenang mengambil semua memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat. *Keempat*, menurut Juan Linz, seperti dikutip Syamsuddin Haris, pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak cocok diterapkan di negara demokrasi baru.²¹ Fragmentasi kekuatan parpol di parlemen seperti ini biasanya merupakan produk dari penerapan sistem pemilu perwakilan berimbang (*proportional representation*).

Kesulitan lain yang muncul akibat perpaduan sistem ini antara lain, *pertama*, sulitnya melembagakan format koalisi permanen di antara partai-partai tanpa mayoritas di parlemen. *Kedua*, lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik dari lobi, negosiasi, dan kompromi politik. Oleh karena itu, ke depan, perlu ada semacam “kontrak politik” di antara partai-partai politik yang membentuk koalisi. Kondisi ini juga membawa keuntungan bagi masyarakat sebab masyarakat menjadi lebih mudah menagih janji-janji kampanye partai. Lebih jauh lagi,

²⁰ Maswadi Rauf, “Evaluasi Sistem Presidensial”, dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Jakarta: Pustaka Pelajar dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia-AIPI, 2009, hlm. 35.

²¹ Syamsuddin Haris, “Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR”, dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Ibid*, hlm. 98.

¹⁸ Sigit Pamungkas, *op.cit*, hlm. 47.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 55.

situasi ini dapat memperkuat sistem demokrasi presidensial.²²

Dalam kadar tertentu, kerumitan dari kombinasi sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai dialami Indonesia selama era reformasi. Semua presiden, baik yang dipilih secara langsung oleh rakyat maupun yang dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dihadapkan pada masalah ini. Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono - M. Jusuf Kalla (SBY-JK), konflik dan ketegangan dalam relasi presiden-DPR cenderung meningkat tatkala presiden tidak menghadiri langsung undangan DPR untuk memberikan keterangan atas pertanyaan DPR mengenai kebijakan pemerintah melalui hak interpelasi maupun hak angket. Namun demikian, konflik dan ketegangan ini mereda dengan sendirinya setelah diadakan rapat konsultasi antara presiden dengan pimpinan DPR.²³ Dengan demikian, kekhawatiran akan terjadinya kebuntuan politik dalam jangka waktu yang lama relatif tidak terjadi di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh kerja pengawasan DPR kepada presiden seringkali hanya untuk menarik simpati publik dan menaikkan posisi tawar partai politik di hadapan presiden SBY dan partainya (Partai Demokrat). Sehingga, ketegangan tersebut dengan mudah dapat diredam melalui rapat konsultasi di antara presiden dengan pimpinan Dewan.

Skema sistem presidensial, seperti diketahui, menempatkan presiden sebagai *locus* kekuasaan, dalam arti untuk memerintah (*govern*) dan mengeksekusi kebijakan. Karena itu, seorang presiden semestinya memperoleh derajat *governability* yang tinggi agar pemerintahan yang dihasilkan pemilu bisa bekerja efektif. Jumlah partai yang banyak di parlemen, memang boleh jadi mencerminkan *representativeness* yang tinggi. Namun, jumlah partai yang terlalu banyak secara natural juga mengurangi derajat *governability* presiden dalam sistem presidensial. Sebabnya sangat sederhana: *too many players*. Jika pada saat yang sama, koalisi politik yang dibentuk Presiden terlalu cair –seperti fenomena Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono– maka kemampuan eksekusi presiden pun menurun, begitu pula kemampuan legislasi

parlemen cenderung melemah karena terlalu banyak kepentingan yang dinegosiasikan di antara partai-partai.²⁴

Contoh kasus, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dibuat kesal oleh empat gubernur yang tidak menghadiri acara penyerahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) tahun 2013 di Istana Negara Jakarta pada tanggal 10 Desember 2012.²⁵ Hal serupa juga dialami Gubernur Sulawesi Utara, Dr. Sinyo Sarundajang, yang merasa kecewa dan prihatin karena sekitar 13 bupati dan wali kota dari 15 kabupaten/kota yang ada, tidak hadir dalam penyerahan DIPA tahun 2013, senilai Rp 15,95 Triliun di Kantor Gubernur Sulut, pada 17 Desember 2012.²⁶ Contoh lain, Wakil Walikota Solo, Hadi Rudyatmo, bergabung dengan massa di Solo untuk menolak kenaikan harga BBM.²⁷ Demikian halnya dengan Wakil Walikota Surabaya, Bambang DH, ikut turun dalam aksi

²⁴ Lihat juga Philips J Vermonte, “Wacana Jumlah Partai Politik dan Pemilu”, 7 Juli 2007, <http://pjvermonte.wordpress.com/2007/07/07/wacana-jumlah-partai-politik-dan-pemilu-1/>, diakses pada tanggal 10 Desember 2012.

²⁵ Empat gubernur tersebut yakni Gubernur Sumatra Selatan Alex Noerdin, Gubernur Sulawesi Selatan Syahrul Yasin Limpo, Gubernur Lampung Sjachroedin Z.P dan Gubernur Kepulauan Riau Muhammad Sani. Khusus untuk Sani, wakilnya melaporkan bahwa dia sakit. Sementara untuk Gubernur Sulsel, ada kerabat yang meninggal dunia. Lalu, Gubernur Sumsel saat ini masih berada di Amerika Serikat. Untuk gubernur Lampung tak ada keterangan dari pihak Istana, namun staf dari Kemendagri mengabarkan ada acara pelantikan di wilayahnya. Lihat, “Empat Gubernur Absen di Istana Negara Presiden SBY Dibuat Kesal Ulah Gubernur”, dalam <http://www.radaronline.co.id/berita/read/22354/2012/Presiden-SBY-Dibuat-Kesal-Ulah-Gubernur>, diakses pada tanggal 10 Desember 2012.

²⁶ Dari 15 kepala daerah yang ada di Sulut, yang hadir hanya Bupati Minahasa Selatan Tetty Paruntu SE dan Wakil Walikota Bitung Drs Max Lomban SE Msi, sementara yang lainnya tidak ada kabar. Dan justru hanya mengutus bawahan, baik sekda dan asisten. Lihat, “Gubernur Sulut Kecewa, 13 Kepala Daerah Tidak Hadir Penyerahan DIPA 2013”, dalam <http://www.suarapembaruan.com/nasional/gubernur-sulut-kecewa-13-kepala-daerah-tidak-hadir-penyerahan-dipa-2013/28329>, diakses 18 Desember 2012.

²⁷ “Ikut Demo, Wakil Walikota Solo Diperingatkan Mendagri”, *detiknews.com*, diakses pada tanggal 26 Maret 2012.

²² *Ibid*, hlm. 107-108.

²³ *Ibid*, hlm. 97.

penolakan kenaikan harga BBM.²⁸ Hal di atas, tentu saja, menunjukkan bahwa pemerintahan di Indonesia belum efektif. Banyak kepala daerah tidak patuh kepada “atasannya”.

Fragmentasi dan Polarisasi Sistem Kepartaian Era Reformasi

Berbicara tentang sistem kepartaian tidak dapat dilepaskan dari kualitas partai itu sendiri. Kualitas partai politik sebagai sebuah institusi akan mempengaruhi kualitas sistem kepartaian yang terbentuk. Meskipun sistem kepartaianya sederhana tetapi jika kualitas partai politiknya hancur, maka praktek politiknya pun juga akan hancur. Artinya, ketika sistem kepartaian sederhana terbentuk tidak mungkin dengan otomatis akan bisa memperkuat atau memperbaiki kualitas demokrasi, selama kualitas dari partai politik itu sendiri tidak dikerjakan. Sehingga, harus ada kerja bersama yang dilakukan supaya kualitas partai politik meningkat dan secara bersamaan kualitas sistem kepartaianya juga lebih baik.

Persoalannya, setelah lebih dari 10 tahun reformasi, secara kelembagaan partai-partai politik yang ada belum dapat disimpulkan menjadi partai yang solid. Partai belum mampu membentuk diri menjadi partai dewasa. Pelembagaan partai dapat dilihat berdasarkan enam aspek, pertama, ideologi/identitas parpol (*platform*) menunjukkan bahwa meskipun jumlah partai yang muncul di era transisi reformasi ini sangat banyak, tetapi secara garis besar ideologinya hanya terbagi atas tiga ideologi, yaitu nasionalis (Pancasila), nasionalis religius, dan Islam. Kedua, sistem keanggotaan dan kaderisasi yang dilakukan parpol pasca Orde Baru pada umumnya belum berjalan dengan baik. Ketiga, pada sebagian besar partai nampaknya demokrasi internal parpol belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Keempat, berkaitan dengan kohesivitas internal partai nampaknya parpol-parpol belum bisa mewujudkannya dengan baik. Kelima, tingkat otonomi partai relatif rendah karena masih bergantung pada pemerintah dalam membiayai

²⁸ “Mendagri Tegur Bupati/Walikota Ikut Demo Tolak Kenaikan BBM”, http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik_&_Pemerintahan/2012-04-,_09/131938/Mendagri_Tegur_Bupati/Walikota_Ikut_Demo_Tolak_Kenaikan_BB_M, diakses pada tanggal 9 April 2012.

kegaitan partai. Terakhir, hubungan dengan konstituen terlihat belum intensif dan kurang efektif. Selain itu, hubungan yang tercipta juga lebih bersifat temporer dan parsial. Akibatnya, sistem kepartaian juga sangat lemah.

Indonesia memilih sistem multipartai sebagai sistem kepartaianya. Akibatnya, pasca reformasi jumlah partai politik semakin banyak. Partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman mencapai 184 parpol. Dari angka tersebut, 141 diantaranya berhasil mendapatkan pengesahan sebagai partai politik. Selanjutnya, parpol yang dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilu 1999 berjumlah 48. Dari 48 parpol peserta Pemilu 1999, sebanyak 19 parpol berhasil memperoleh kursi di DPR.

Jumlah partai politik menjelang Pemilu 2004 juga tidak jauh berbeda. Partai yang terdaftar di Depkumham tercatat sebanyak 112 partai. Dari 112 partai yang memiliki badan hukum tersebut, hanya 24 diantaranya yang berhak menjadi peserta Pemilu 2004. Jumlah ini berkurang setengah dari jumlah peserta Pemilu 1999. Dari 24 parpol peserta Pemilu 2004 terdapat 16 partai yang berhasil mendudukkan kadernya di parlemen.

Jumlah parpol yang berbadan hukum berkurang drastis hingga 79 partai menjelang Pemilu 2009 dibandingkan sebelumnya. Namun, jumlah parpol peserta Pemilu 2009 justru bertambah banyak dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Jumlah parpol yang berhak mengikuti Pemilu 2009 adalah 38 partai (ditambah 6 partai lokal Aceh). Hasilnya, terdapat 9 parpol yang berhasil menduduki kursi legislatif setelah berhasil melewati ketentuan 2,5 persen ambang batas parlemen (PT).

Alhasil, partai pemenang di setiap pemilu tidak sama. Pemilu 1999 berhasil dimenangkan oleh PDI Perjuangan. Pemilu 2004 dimenangkan oleh Golkar. Pemilu 2009 dimenangkan oleh Partai Demokrat. Selain itu, tidak ada pemenang mayoritas dalam setiap pemilu. PDIP sebagai partai pemenang Pemilu 1999 hanya berhasil meraih 153 dari 500 kursi DPR.²⁹ Demikian halnya dengan hasil Pemilu 2004. Partai Golkar sebagai partai pemenang Pemilu 2004 hanya

²⁹ Sebastian Salang, M. Djadijono, I Made Leo Wiratma, TA. Legowo, *Panduan Kinerja DPR/ DPRD Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, (Jakarta: Forum Sahabat, 2009), hlm. 23.

berhasil memperoleh 127 dari 550 kursi DPR dan Partai Demokrat hanya memiliki 150 dari 560 kursi DPR.

Dampak lain dari sistem multipartai adalah partai-partai politik baru terus bermunculan. Faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya partai baru, pertama, karena kecewa dengan parpol yang lama. Kedua, parpol baru terbentuk karena kecewa dengan kebijakan parpol lama. Artinya, mereka muncul karena perpecahan dari partai sebelumnya karena gagal mengelola konflik internal partai. Ketiga, parpol baru juga merupakan tempat penampungan pensiunan, *job seeker*, para *postpower sindrom*, dan sebagainya. Ditambah lagi, kemudahan yang diberikan oleh UU dalam proses pendirian parpol.

Dalam perjalanannya, pendekatan sistem kepartaian dengan berbasis jumlah partai mengalami modifikasi. Penghitungan partai bukan semata-mata didasarkan pada jumlah partai yang ada di parlemen, melainkan juga perlu dilihat jarak ideologinya. Partai politik di Indonesia dapat dibagi ke dalam pembelahan sekuler-Islamis, elitis-populis, Jawa-luar Jawa, dan perkotaan-pedesaan. Selain itu, pembagian parpol juga bisa melalui pendekatan jalur kelas (*developmentalisme-sosialisme radikal*) dan jalur agama (Islam dan Kristen-Kebangsaan). Selanjutnya, pembelahan partai berdasarkan kekuatan Pemilu 2009 terdiri atas 3 kelompok kekuatan politik. Secara sederhana, gambaran kelompok ini dapat dicatat sebagai 3B, yaitu kelompok Bantengis (kiri), Bintangis (kanan), dan Beringinis.

Namun demikian, polarisasi ideologi hanya nampak pada saat pembahasan amandemen UUD 1945 khususnya mengenai Piagam Jakarta dan pada saat debat mengenai UU Pornografi dan Pornoaksi di DPR. Di luar perdebatan tersebut, polarisasi ideologi partai politik seringkali tidak nampak. Tidak sedikit akademisi melihat bahwa parpol sebenarnya tidak mempunyai ideologi yang jelas dan hanya menjadikannya sebagai alat untuk memobilisasi dukungan pemilih. Pertarungan ‘ideologi’ antarpol berhenti dengan sendirinya ketika pemilu usai dan proses pembentukan pemerintahan dimulai. Berbagai perbedaan ideologi yang ada seolah-olah tidak lagi menjadi faktor penting dalam pembentukan kabinet sehingga tidak ada oposisi.³⁰ Selain itu, parpol-parpol dalam tiga kali pemilu terakhir

cenderung bertransformasi menjadi semacam *catch all party* yang memperluas dukungan di luar basis dukungan tradisionalnya.

Presidensialisme-Multipartai dan Kartelisasi Politik

Sistem kepartaian dalam tiga belas tahun terakhir ini cenderung mengokohkan kartelisasi. Dari pemilu ke pemilu, pembedaan ideologi antarpol menjadi semakin tidak signifikan, kecuali sebatas klaim-klaim yang lebih merepresentasikan kebutuhan partai untuk melakukan pencitraan di hadapan pemilih. Ideologi juga menjadi semakin tidak relevan saat pemilu berakhir. Koalisi turah yang dibentuk menunjukkan kecenderungan untuk merangkul partai lebih dari jumlah yang dibutuhkan untuk membentuk mayoritas, termasuk partai-partai yang sebelumnya menjadi kompetitor dalam pemilu, sehingga tidak menyisakan kekuatan oposisi yang memadai. Mengutip Dan Slater, “Orang Indonesia tidak dapat mendukung oposisi karena memang tidak ada oposisi untuk didukung.”³¹ Selain itu, pembentukan koalisi tidak mempertimbangkan ideologi atau *platform* partai anggota koalisi, sehingga kabinet selalu dihadapkan pada persoalan kekompakan di antara anggotanya, bahkan dalam hal-hal mendasar yang semestinya telah disepakati sejak kabinet terbentuk.

Kartelisasi partai-partai juga tampak dari kecenderungan partai-partai untuk bertindak sebagai satu kelompok, contohnya dalam menggunakan keuangan publik (negara) sebagai sumber pembiayaan partai. Berbagai kasus tindak pidana korupsi yang sudah diproses secara hukum ternyata melibatkan politisi dari berbagai partai, tak terkecuali yang berada di luar oposisi. Beberapa kasus bahkan melibatkan politisi dari partai yang berbeda sekaligus. Berbagai kasus korupsi, mulai dari kasus Buloggate I dan II, cek pelawat pemilihan Deputy Senior Gubernur BI, dana Departemen Kelautan dan Perikanan, hingga berbagai kasus terbaru yang kini ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) membuktikan bahwa uang ternyata mengalir ke politisi dari partai berbeda. Sulit untuk dapat menerima argumen bahwa korupsi tersebut dilakukan

³¹ Dan Slater, “Indonesia’s Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition”, *Indonesia*, No. 78, 2004, hlm. 72.

³⁰ Kuskridho Ambardi, *op.cit.*, hlm. 3.

semata-mata karena inisiatif pribadi.

Dengan demikian, kebutuhan penataan sistem kepartaian di Indonesia tidak dapat semata-mata dilihat dari sisi penyederhanaan jumlah partai. Jumlah partai yang lebih sedikit tentu saja memungkinkan pemilih untuk mengoptimalkan potensinya menjadi pemilih yang rasional. Pengalaman selama ini, dengan jumlah partai peserta pemilu yang banyak dan ditambah daftar nama caleg yang juga panjang, sulit mengharapkan pemilih dapat mengenali dan mempertimbangkan kualitas, baik kapabilitas maupun integritas, para caleg. Namun, sesederhana apapun jumlah partai, akan sia-sia jika persaingan yang kompetitif antarpolitik hanya sebatas pada saat pemilu. Tanpa tautan elektoral di arena pemerintahan dan legislatif, partai seolah bebas melakukan apapun selama kepentingan mereka dapat tercapai. Hal ini merupakan ancaman serius bagi konsolidasi demokrasi.

Sementara itu, dalam rangka penataan sistem kepartaian di Indonesia keberadaan partai lokal juga tidak dapat diabaikan begitu saja. Namun demikian, keberadaan partai politik lokal dalam konteks Aceh merupakan problematik tambahan dalam membangun sistem kepartaian. Hal ini disebabkan sejak awal keberadaan partai lokal Aceh merupakan salah satu alternatif solusi penyelesaian konflik, bukan sebagai solusi penataan sistem kepartaian secara nasional.

Partai Politik Lokal Aceh dalam Konteks Sistem Kepartaian Nasional

Kehadiran parpol lokal telah menjadi alat efektif untuk mentransformasi situasi konflik di Aceh menjadi sebuah perdamaian. Pergerakan kemerdekaan di Aceh telah berhasil mentransformasikan diri ke dalam gerakan politik formal yang ditandai oleh perubahan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menjadi Komite Peralihan Aceh (KPA) yang kemudian berubah menjadi Partai Aceh (PA). Parpol lokal dengan ideologi dan basis massa yang beragam telah muncul sebagai alat bagi orang Aceh untuk mengembangkan kekuasaan politiknya dalam jangkauan pengawasan pemerintah pusat. Semua elemen di Aceh telah memiliki kesadaran

politik untuk berada di dalam kerangka politik formal yang terawasi oleh pemerintah dan tidak lagi menjadi bola liar yang bernuansa separatis. Hal ini menandakan bahwa parpol lokal berhasil menjadi alat transformasi konflik bagi Aceh.

Meskipun parpol lokal berhasil menjadi peredam konflik di Aceh, namun tidak semua parpol lokal berhasil berkontestasi di dalam pemilu. Hanya PA yang sudah memiliki struktur dan modal politik kuat dari peninggalan GAM yang mampu unjuk gigi dalam pemilu legislatif maupun pemilu lokal di Aceh. Parpol lokal lainnya masih menemui kesulitan untuk membangun struktur politik hingga tingkat terendah di desa dan kampung-kampung, ditambah lagi parpol juga kesulitan dalam menggerakkan kader untuk berkampanye di masa pemilu. Keterbatasan itu muncul karena parpol lokal memiliki jaringan kader dan modal finansial yang masih terbatas. Tentunya sulit bagi mereka untuk membangun fondasi politik yang kuat hanya dalam waktu dua tahun saja.

Namun demikian, parpol lokal Aceh terbukti dapat menjadi wadah politik baru yang bekerja lebih efektif dengan struktur kerja di tingkat daerah. Segala keputusan parpol lokal yang berkaitan dengan persoalan daerah tidak lagi berlarut-larut karena harus menunggu keputusan partai di tingkat pusat. Tidak hanya itu, parpol lokal juga memiliki hubungan yang lebih dekat dan tidak berjarak dengan konstituennya. Hal ini berbeda dengan parpol nasional yang sifat kerja dan strukturnya terpusat pada Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai. Situasi ini tentu berdampak positif terhadap kerja politik parpol lokal yang lebih efektif dan cepat dibandingkan dengan parpol nasional.

Tidak hanya unggul dengan basisnya di masyarakat, fragmentasi ideologi yang beragam pada parpol lokal Aceh menjadikan sumber daya kader mereka menjadi lebih beragam dibandingkan dengan kader parpol nasional. Artinya parpol lokal menjangkau lebih luas politisi baru di Aceh dan tidak menjadikan elit politik terpusat hanya di beberapa kelompok saja. Sebagai contoh, Partai Rakyat Aceh memicu lahirnya keterlibatan politisi muda dalam proses politik yang berlangsung di Aceh dan Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA) menjadi pendorong munculnya tokoh pejuang Aceh masa lalu di luar GAM untuk turut membangun kekuatan politik baru di NAD.

Sayangnya, keunggulan parpol lokal tersebut baru bisa dimanfaatkan oleh PA yang sudah memiliki struktur kuat di Aceh. Selain menempati lebih dari sepertiga kursi di DPRA, politisi yang berasal dari PA juga menjadi pemimpin tertinggi Pemerintahan Daerah Provinsi NAD saat ini. Hal ini menunjukkan bahwa hampir seluruh elemen lembaga negara dikuasai oleh Partai Aceh. Kekuasaan politik yang cenderung dimonopoli oleh Partai Aceh ini tentu memiliki dampak positif dan negatif bagi provinsi ini ke depannya. Di satu sisi kekuasaan mayoritas PA dapat membantu pembuatan kebijakan menjadi lebih efektif karena koordinasi yang erat antara DPRD dan pemerintah daerah. Namun di sisi lain, hal ini dapat menjerumuskan Aceh ke dalam sistem politik otoritarian yang dikuasai oleh sekelompok elit politik baru, meskipun kekuasaan itu dihasilkan oleh pemilu yang demokratis.

Kekhawatiran atas dampak buruk akan kekuasaan tunggal elit politik di Aceh dapat bergerak kepada dua arah yang berbeda. *Pertama*, kekuasaan politik yang otoriter akan terbentuk dan memusatkan seluruh proses pembangunan kepada PA sebagai penguasa DPRA dan pemda. Hal ini tentu tidak sehat bagi proses demokrasi yang berjalan di Aceh karena partisipasi politik elemen lain di luar PA akan menjadi sangat terbatas. Pembangunan di Aceh pun akan tunduk pada garis arahan PA sendiri. *Kedua*, kekuasaan dominan PA di Aceh akan menjadi sebuah persoalan apabila terjadi pecah kongsi di dalam tubuh internal parpol lokal tersebut. Situasi antara kubu Irawandi dan non-Irawandi di dalam struktur PA dapat menjadi pelajaran bagi Aceh, dimana pembangunan dan pembuatan *qanun* menjadi terhambat dengan adanya pertikaian kepentingan politik tersebut. Artinya, persoalan internal partai penguasa dapat berubah menjadi persoalan Aceh secara meluas. Kedua hal tersebut tentu saja tidak sehat bagi situasi politik di Aceh.

Dampak negatif atas kekuasaan tunggal di PA dapat diatasi apabila masyarakat sipil dan politik di Aceh memiliki kesadaran yang tinggi untuk menjalankan kontrol atas fungsi kerja DPRD dan pemda dengan baik. Fungsi pengawasan tersebut seharusnya mampu diisi oleh parpol nasional dan parpol lokal. Secara khusus, parpol lokal yang tidak terlibat di dalam kursi kekuasaan seharusnya mampu secara objektif mengawasi jalannya pemerintahan.

Oleh karena itu, kerja sama yang sinergis antar parpol lokal maupun parpol lokal dengan parpol nasional harus ditingkatkan untuk membentuk sebuah oposisi politik yang solid terhadap kekuasaan PA.

Dalam kerangka sistem kepartaian di Indonesia, parpol lokal di Aceh dapat memberikan pelajaran berarti sebagai tawaran alternatif baru untuk mengisi kelemahan sistem saat ini. *Trend* sistem kepartaian yang mengharuskan peserta pemilu di tingkat pusat dan daerah adalah partai nasional dengan kedudukan kepengurusannya di tingkat pusat dan tersebar di seluruh provinsi dinilai memiliki kelemahan. Parpol nasional kerap kali tidak cepat tanggap atas persoalan di daerah karena seluruh keputusan dan agenda kerja dipusatkan pada proses di tingkat DPP. Oleh karenanya, parpol lokal yang memiliki keunggulan dalam hal efektivitas kerja partai, kedekatan dengan konstituen, dan kedekatan dengan persoalan di daerah dapat menjadi alternatif baru yang mengisi kelemahan parpol nasional tersebut.

Kehadiran parpol lokal di tingkat pusat (DPR RI) juga sangat diperlukan agar tidak ada keterputusan hubungan antara kerja politik di daerah dengan pusat. Dengan demikian, kinerja parpol lokal akan menjadi lebih sinergis dan aspirasi di tingkat lokal dapat terangkat hingga di tingkat pusat. Secara logis dengan situasi di Aceh saat ini, DPR RI akan mendapatkan kesulitan dalam membuat dan menerapkan kebijakan karena parlemen di tingkat daerah dikuasai oleh parpol lokal, dan bukan parpol nasional.

Tidak hanya itu, parpol lokal dinilai perlu juga diterapkan di daerah lain di Indonesia, tidak hanya Aceh, khususnya di daerah konflik dan daerah pasca-konflik. Kemampuan parpol lokal sebagai alat transformasi konflik yang efektif di Aceh seharusnya mampu menjadi pembelajaran positif untuk mentransformasi situasi konflik di daerah lain di Indonesia. Sebagai contoh, parpol lokal dapat juga diterapkan di Provinsi Papua yang memiliki pengalaman konflik separatistis seperti Aceh. Dengan pembelajaran Aceh, maka parpol lokal seharusnya juga mampu meredam konflik yang berlangsung di Papua dan juga daerah lainnya.

Dengan penjelasan tersebut, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa kehadiran parpol lokal telah berhasil membawa warna

baru bagi sistem kepartaian politik di Indonesia. Meskipun memiliki kelemahan dari sisi struktur dan manajemen partai, namun parpol lokal memiliki kontribusi positif terkait dengan efektivitas kerja dan fungsi partai, hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif, dan sebagai alat efektif untuk transformasi konflik. Dengan latar belakang tersebut, maka parpol lokal dapat menjadi alternatif baru yang dapat diterapkan tidak hanya di Aceh, namun juga di daerah lain, khususnya di daerah-daerah konflik. Tidak hanya itu, parpol lokal seharusnya mampu menempatkan wakilnya tidak hanya pada lembaga legislatif di tingkat daerah saja, namun juga hingga tingkat nasional. Hal ini diperlukan untuk menjaga konsistensi kebijakan dan soliditas kerja parlemen di tingkat pusat dan daerah.

Analisis dan Penataan ke Depan: Catatan Penutup

Penyederhanaan sistem kepartaian agar jumlah parpol efektif di DPR relatif sedikit dan secara ideologis lebih kompetitif, tampaknya memang suatu keniscayaan jika diasumsikan bahwa skema demokrasi presidensial menjadi pilihan bangsa kita. Persoalannya, apakah penyederhanaan sistem kepartaian tersebut hendak menempuh cara perubahan sistem pemilu, atau penyederhanaan dilakukan tanpa mengubah sistem pemilu yang berbasis proporsional seperti berlangsung sejak Pemilu 1999. Pilihan pertama diharapkan bisa menghasilkan sistem multipartai dengan dua parpol dominan di DPR, sedangkan pilihan kedua menghasilkan sistem multipartai sederhana dengan dua koalisi besar yang bersifat permanen di parlemen.

1. Pilihan Perubahan Sistem Pemilu

Secara sederhana sistem pemilu dapat dibedakan atas *Single-Member Constituency* (pemilihan berwakil tunggal) dan *Multi-Member Constituency* (pemilihan berwakil banyak). Sebagaimana namanya, pada sistem pemilihan *Single-Member Constituency* hanya terdapat satu kursi wakil rakyat yang diperebutkan pada satu daerah pemilihan atau yang biasa disebut dengan sistem distrik di Indonesia. Pada sistem ini pemilih memilih satu wakil dalam satu wilayah kecil yang disebut distrik pemilihan.

Pemenang pemilu ditentukan berdasarkan prinsip pluralitas yaitu siapa saja kandidat yang memperoleh suara terbanyak berhak menduduki kursi parlemen, meskipun selisih suara antarkandidat atau antarpol lain sangat kecil. Suara yang tadinya mendukung kandidat lain dianggap hilang (*wasted*) dan tidak dapat digunakan oleh partainya untuk menambah jumlah perolehan suara partai tersebut di distrik lain.³² Sistem ini terbagi atas *First Past the Post* (FPTP), Sistem Dua Putaran (*Two-Round System*), *Alternative Vote* (AV), *Block Vote* (BV), dan *Party Block Vote* (PBV).³³

Sedangkan, dalam sistem pemilihan berwakil banyak (*Multi-member Constituency*) terdapat beberapa calon anggota parlemen yang dipilih di satu daerah pemilihan atau yang lebih dikenal dengan sistem proporsional atau sistem perwakilan berimbang. Pada sistem ini dalam satu wilayah besar atau yang biasa disebut dengan daerah pemilihan terdapat lebih dari satu wakil rakyat yang duduk di parlemen. Penentuan pemenang pemilu ditentukan berdasarkan pembagian jumlah kursi dengan jumlah suara yang diperoleh seluruh peserta pemilu secara nasional. Dengan demikian, perbedaan pokok dari kedua sistem tersebut terletak pada cara penghitungan perolehan suara yang dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan di parlemen.³⁴ Sistem proporsional ini memiliki beberapa variasi, diantaranya Daftar PR (*Proportional Representation-List-PR*) dan *Single Transferable Vote* (STV).³⁵

Dewasa ini banyak negara, termasuk negara yang demokrasinya telah mapan, seperti Israel, Italia, Jepang, New Zealand, dan Venezuela, mencoba memadukan kedua sistem pemilu tersebut dengan harapan dapat mengambil sisi positif dari kedua sistem pemilu tersebut dan meminimalkan sisi negatifnya. Pada dasarnya, sistem pemilihan campuran mencoba untuk mengombinasikan kebaikan sistem pluralitas-majoritas dengan sistem proporsional. Dengan demikian, anggota parlemen sebagian dipilih secara majoritarian, biasanya *First Past the Post* (FPTP), sementara sebagian anggota parlemen yang lain dipilih secara proporsional, biasanya sistem proporsional dengan daftar tertutup (*closed-list*). Namun demikian, penerapan

³² Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 461.

³³ Sigit Pamungkas, *op.cit*, hlm. 27-30.

³⁴ Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 462-463.

³⁵ Sigit Pamungkas, *op.cit*, hlm. 30-36.

sistem pemilu campuran tidak sama persis di satu negara dengan negara yang lain. Masing-masing negara melakukan modifikasi atas sistem pemilihannya. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Robert A. Dahl bahwa sistem pemilu yang paling baik adalah sistem pemilu yang dihasilkan atas dasar kompromi terhadap tujuan yang hendak dicapai oleh suatu negara.³⁶

Dalam konteks penyederhanaan sistem kepartaian, apabila pilhan cara pertama yang diambil maka melalui sistem pluralitas, varian *first past the post* (FPTP) dengan daerah pemilihan berwakil tunggal (*single member district*), jatah kursi yang diperebutkan di setiap satu daerah pemilihan hanya satu, maka hanya ada satu calon yang menang di Dapil tersebut. Calon-calun lain, dari parpol yang sama maupun yang berbeda, tidak akan memiliki kursi di DPR dari Dapil yang sama. Berdasarkan pengalaman empiris negara-negara lain, sistem pluralitas/majoritarian tersebut pada akhirnya menghasilkan dua atau tiga parpol yang memiliki kursi efektif di parlemen.³⁷ Salah satu parpol hampir pasti akan menjadi kekuatan mayoritas di DPR, sehingga menjanjikan potensi *governability* presiden yang tinggi dalam fungsi eksekusi dan parlemen dengan fungsi legislasi cenderung tinggi pula.

Namun demikian pilihan atas sistem pluralitas varian FPTP dengan Dapil berwakil tunggal tidak harus pula bersifat kaku dalam pengertian diadopsi seluruhnya untuk semua daerah pemilihan, ataupun untuk semua lembaga parlemen, di tingkat nasional, regional (provinsi), dan lokal (kabupaten/kota). Apalagi resistensi terhadap penggunaan sistem pluralitas masih begitu besar di Indonesia karena dianggap membatasi terpilihnya wakil-wakil kelompok golongan minoritas, kendati kekuatan argumen ini pun masih bisa diperdebatkan.

Oleh karena itu, untuk mengurangi distorsi dan kelemahan yang melekat pada sistem pluralitas, maka sejumlah negara mengadopsi model sistem pemilu “campuran” dalam pengertian, sebagian calon wakil rakyat dipilih secara pluralitas, dan sebagian caleg lainnya dipilih secara proporsional daftar tertutup. Salah satu varian sistem campuran adalah *mixed member proportional* (MMP) seperti

diterapkan di Jerman, Selandia Baru, dan Meksiko. Lembaga *Centre for Electoral Reform* (Cetro) antara lain mempromosikan sistem pemilu campuran varian MMP ini³⁸. Sistem pemilu “campuran” lainnya, yakni varian sistem parallel, yang mengadopsi unsur-unsur sistem proporsional dan sistem pluralitas, juga dipraktikkan di banyak negara seperti di Jepang, Filipina, Thailand, dan Korea Selatan.

Terkait perubahan sistem pemilu, dari sistem keterwakilan proporsional ke sistem pluralitas, LIPI sebenarnya telah merekomendasikannya sejak 1995. Dalam studi yang dilakukan atas permintaan Presiden Soeharto tersebut, LIPI melihat perlunya transformasi sistem pemilu dari proporsional yang disempurnakan (dengan unsur-unsur sistem pluralitas) menjadi “sistem distrik (pluralitas) yang disempurnakan” (dengan unsur-unsur sistem proporsional).³⁹ Kebutuhan akan hadirnya wakil-wakil rakyat yang mengenal dan dikenal konstituen serta lebih akuntabel di satu pihak, serta keperluan akan hadirnya parpol yang mampu menghadirkan wakil yang benar-benar kompeten, memiliki integritas, dan akuntabel.

Meskipun rekomendasi LIPI pada 1995 tersebut belum tentu relevan untuk kondisi Indonesia saat ini, sekurang-kurangnya sejak awal telah disadari bahwa kebutuhan obyektif bangsa kita bukan sekadar menghasilkan wakil rakyat yang benar-benar representatif dan memenuhi prinsip proporsionalitas, melainkan juga para wakil rakyat yang akuntabel. Dalam hubungan ini maka pilihan perubahan sistem pemilu, misalnya ke arah sistem pluralitas – khususnya yang bersifat “campuran”—dalam rangka penyederhanaan sistem kepartaian bukanlah “jalan haram” seperti cenderung dikemukakan sebagian kalangan. Sebaliknya, penyederhanaan sistem kepartaian melalui perubahan sistem pemilu justru lebih “lurus” dan tidak berliku-liku serta terjal seperti mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian tanpa mengutak-atik kemungkinan mengubah sistem pemilu.

³⁶ Robert A. Dahl, *op.cit.*, hlm. 181.

³⁷ Lihat Saiful Mujani, “Plus Minus Penyederhanaan Partai”, *Tempo*, edisi 9-15 Juli 2007.

³⁸ Hadar Gumay, et. al, *Laporan Kajian Undang-undang Pemilu*, (Jakarta: Cetro, Mei 2011).

³⁹ Lihat Laporan Penelitian Sistem Pemilu, Jakarta: LIPI, 1995.

2. Pilihan Mempertahankan Sistem Pemilu

Sudah menjadi pemahaman elementer di dalam kajian pemilu dan kepartaian bahwa sistem perwakilan proporsional (*proportional representation/PR system*) cenderung menghasilkan sistem multipartai, sedangkan sistem pluralitas dengan berbagai variannya cenderung menghasilkan sistem dua partai—meski dalam realitasnya tidak selalu berjumlah dua parpol. Karena itu jika pilihan penyederhanaan sistem kepartaian dilakukan dalam konteks sistem pemilu proporsional maka diperlukan berbagai rekayasa institusional sehingga pada akhirnya terbentuk sistem multipartai sederhana yang dianggap kompatibel dengan skema sistem presidensial seperti berlaku di Indonesia pasca-Orde Baru.

Sejauh ini sejumlah rekayasa institusi telah dilakukan di antaranya adalah pemberlakuan mekanisme *electoral threshold* (ET) yang membatasi parpol dengan perolehan suara minimum tertentu untuk mengikuti pemilu berikutnya. Disadari kemudian, ternyata mekanisme ET yang diberlakukan untuk Pemilu 2004 dianggap tidak begitu efektif dalam mengurangi jumlah parpol efektif di parlemen, sehingga diganti dengan mekanisme *parliamentary threshold* (PT). Berbeda dengan ET yang membatasi parpol ikut pemilu berikutnya, mekanisme PT justru untuk membatasi jumlah parpol efektif di parlemen melalui persyaratan perolehan suara minimal secara nasional bagi semua parpol peserta Pemilu 2009. UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif menetapkan PT sebesar 2,5 persen dari perolehan suara secara nasional sebagai syarat bagi parpol untuk duduk di DPR.

Di luar mekanisme ET dan PT, melalui UU Parpol dan UU Pemilu Legislatif, DPR dan Presiden selaku pembentuk UU, semakin memperketat syarat bagi parpol berbadan hukum di satu pihak, dan parpol peserta pemilu di lain pihak. Jadi, meskipun syarat untuk membentuk parpol relatif mudah, tidak semua parpol yang memenuhi syarat UU Parpol dapat disahkan sebagai badan hukum yang terdaftar pada Kementerian Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia. Selanjutnya, tidak semua parpol berbadan hukum bisa langsung ikut sebagai parpol peserta pemilu karena persyaratannya lebih diperketat lagi.

UU Parpol terakhir misalnya, yakni UU No. 2 Tahun 2011, memberlakukan ketentuan kepemilikan kepengurusan di semua provinsi, sekurang-kurangnya 75 persen kepengurusan di kabupaten/kota dalam provinsi yang sama, serta minimal 50 persen kepengurusan kecamatan di kabupaten/kota yang sama, sebagai syarat parpol mengikuti pemilu di luar syarat-syarat administratif lainnya.

Berbagai rekayasa institusi tersebut memang relatif berhasil mengurangi jumlah parpol peserta pemilu dari 48 parpol pada Pemilu 1999 menjadi 24 parpol pada Pemilu 2004, namun kemudian bertambah lagi menjadi 38 parpol peserta Pemilu 2009. Sementara itu jumlah parpol efektif di DPR berkurang dari 21 parpol (1999) menjadi 17 parpol (2004) dan 9 parpol (2009). Kendati jumlah parpol semakin berkurang, tidak berarti kinerja pemerintahan hasil pemilu menjadi lebih efektif dan produktif. Fenomena dua periode pemerintahan Presiden SBY memperlihatkan, meskipun telah dibentuk koalisi besar parpol pendukung pemerintah pada 2004 dan 2009, Presiden acapkali terpenjara oleh manuver parpol koalisi di DPR.

Sadar akan urgensi agenda penyederhanaan sistem kepartaian, DPR dan Presiden akhirnya sepakat untuk meningkatkan PT menjadi 3,5 persen untuk Pemilu 2014. Jika didasarkan pada hasil Pemilu 2009, jumlah parpol efektif di DPR diharapkan berkurang menjadi sekitar 6-8 parpol. Hanya saja pertanyaannya, apakah jumlah parpol efektif yang lebih sedikit di DPR menjanjikan pemerintahan hasil pemilu, khususnya di tingkat nasional, lebih efektif (*governable*) dan produktif?

Oleh karena itu, selain pemberlakuan ambang batas parlemen secara konsisten, skema sistem multipartai sederhana dapat diwujudkan melalui, *pertama*, perubahan besaran Dapil, dari 3-10 kursi anggota DPR dan 3-12 kursi anggota DPRD, menjadi masing-masing 3-5 dan 3-6 kursi anggota parlemen per satu Dapil. *Kedua*, melembagakan pembentukan koalisi secara permanen dalam arti suatu koalisi yang diikat secara publik dan bersifat notariat. *Ketiga*, penyederhanaan pengelompokan fraksi di parlemen atas fraksi pendukung pemerintah di satu pihak, dan fraksi oposisi dan atau fraksi independen di pihak lain. Keempat, pemberlakuan ambang batas parlemen bagi parpol yang hendak merebut

kursi DPRD provinsi dan kabupaten/kota agar struktur politik dan sistem kepartaian di tingkat lokal atau daerah menjadi lebih sederhana dan ramping pula.

Di luar berbagai agenda rekayasa institusi seperti dikemukakan di atas, tak kalah pentingnya adalah reformasi karakter parpol, dari parpol pragmatis dan berorientasi jangka pendek menjadi parpol yang memiliki *platform* politik dan visi kebangsaan yang jelas.

Daftar Pustaka

Buku

- Amalia, Luky Sandra. 2010. "DPRD Banten: Relasi Formalistik dengan Konstituen", dalam Lili Romli dan Luky Sandra Amalia (ed.). *Kecenderungan Hubungan Anggota Legislatif dan Konstituen: Studi DPRD Provinsi Banten Hasil Pemilu 2009*. Jakarta: P2P-LIPI.
- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: KPG.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dhakidae, Daniel. 1999. "Partai-Partai Politik di Indonesia Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah", dalam Tim Penelitian dan Pengembangan KOMPAS, *Partai-Partai Politik Indonesia Ideologi, Strategi, dan Program*. Jakarta: Kompas.
- Feith, Herbert dan Castles, Lance. 1970. *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Itacha and London: Cornell University.
- Gumay, Hadar et. al. 2011. *Laporan Kajian Undang-Undang Pemilu*. Jakarta: Cetro.
- Haris, Syamsuddin. 2009. "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (ed.) *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Jakarta: Pustaka Pelajar dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.
- Pamungkas, Sigit. 2011. *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism.
- Rauf, Maswadi. 2009. "Evaluasi Sistem Presidensial", dalam Moch. Nurhasim dan

Ikrar Nusa Bhakti (Ed.). *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Jakarta: Pustaka Pelajar dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.

- Romli, Lili. 2003. "Pandangan Urang Awak terhadap Partai Politik: Kasus Sumatra Barat", dalam Syamsuddin Haris (ed.). *Persepsi Masyarakat terhadap Partai Politik Peserta Pemilu 2004*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI dan Balitbang Depdagri.
- Romli, Lili. (ed.). 2008. *Pelebagaian Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. Jakarta: P2P-LIPI.
- Salang, Sebastian; Djadijono, M.; Wiratma, I Made Leo; Legowo, TA. 2009. *Panduan Kinerja DPR/DPRD Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*. Jakarta: Forum Sahabat.
- Surbakti, Ramlan. 1998. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Jurnal

- Slater, Dan. 2004. "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition". *Indonesia*. No. 78.

Surat Kabar dan Website

- "Empat Gubernur Absen di Istana Negara Presiden SBY Dibuat Kesal Ulah Gubernur", dalam <http://www.radaronline.co.id/berita/read/22354/2012/Presiden-SBY-Dibuat-Kesal-Ulah-Gubernur>, diakses 10 Desember 2012.
- Evans, Kevin, "Politik 'Aliran' yang Mana?", *Tempo*, 5 April 2009.
- "Gubernur Sulut Kecewa, 13 Kepala Daerah Tidak Hadir Penyerahan DIPA 2013", dalam <http://www.suarapembaruan.com/nasional/gubernur-sulut-kecewa-13-kepala-daerah-tidak-hadir-penyerahan-dipa-2013/28329>, diakses 18 Desember 2012.
- "Ikut Demo, Wakil Walikota Solo Diperingatkan Mendagri", dalam *detiknews.com*, diakses 26 Maret 2012.
- Masukan LIPI Dalam Rangka Pembahasan RUU Tentang Partai Politik dan RUU Tentang Susduk, diproses oleh Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia dan ditampilkan

- dalam *www.parlemen.net.*, diakses 10 Oktober 2012.
- “Mendagri Tegur Bupati/Walikota Ikut Demo Tolak Kenaikan BBM”, dalam, *http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik_&_Pemerintahan/2012-04-09/131938/Mendagri_Tegur_Bupati/Walikota_Ikut_Demo_Tolak_Kenaikan_BBM*, diakses 9 April 2012.
- Mujani, Saiful. “Plus Minus Penyederhanaan Partai”, dalam *Tempo*, edisi 9-15 Juli 2007.
- Qodari, Muhammad, “Kembalinya Tradisi Golkar”, dalam *Kompas*, 21 Desember 2004.
- Vermonte, Philips J. “Wacana Jumlah Partai Politik dan Pemilu”, artikel tertanggal 7 Juli 2007 dalam *http://pjvermonte.wordpress.com/2007/07/07/wacana-jumlah-partai-politik-dan-pemilu-1/.*, diakses 10 Desember 2012.