

DEMOKRATISASI PARTAI DAN DILEMA SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA[#]

Syamsuddin Haris*

Abstract

Political parties are integral part of process of democratization in Indonesia. But, rather be the solution of the problem in democratization of the country, Indonesian political parties are still part of the problem. The paper is aim to identify problem of the parties in Indonesia and the party system. The paper describes that the parties have at least four shortcomings as its basic problem, i.e. institutional problem, leadership problem, structural problem and ideological problem. This paper argues that to make political parties become the solution of political problem in Indonesia, it has to be modernized. In the context of revision of Decree of Political Party, the party system has to be fitted in with other system in Indonesian political system. The choice is not only to choose between multi-party or bi-party system, but to choose the system that coherence with the whole political system in Indonesia.

Pengantar

Tak seorang pun membantah bahwa partai politik merupakan salah satu pilar dan institusi demokrasi yang penting selain lembaga parlemen, pemilihan umum, eksekutif, yudikatif, dan pers yang bebas. Melalui fungsi tradisionalnya dalam partisipasi politik, komunikasi politik, sosialisasi politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, bahkan sebagai mediator konflik, partai adalah “jembatan” antara rakyat dan pemerintah. Namun demikian, tidak semua partai politik bisa memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi. Samuel P. Huntington misalnya menggarisbawahi bahwa hanya partai-partai yang kuat dan terinstitusionalisasi yang menjanjikan terbangunnya demokrasi yang lebih baik¹

Oleh karena itu, hal yang tidak mengherankan di negara-negara demokrasi yang relatif baru adalah bahwa partai-partai lebih merupakan “beban” atau masalah ketimbang inisiator bagi solusi permasalahan rakyat. Diakui atau tidak, partai-partai yang lebih merupakan “masalah” ketimbang solusi itu pula yang tengah dialami Indonesia dalam era transisi demokrasi pascarezim otoriter Orde Baru. Sinyalemen *Transparency International* bahwa partai merupakan institusi terkorup di Indonesia, dan parpol (politisi) sebagai aktor terkorup², jelas mengindikasikan hal itu. Begitu pula jika dilihat tingkat kepercayaan atas partai politik yang ternyata paling rendah dibandingkan kepercayaan terhadap militer, pemerintah (pusat dan daerah), sistem hukum, kepolisian, dan parlemen³. Indikasi yang sama dapat

[#] Makalah ini telah dipaparkan pada Seminar Nasional “Mencari Format Baru Pemilu dalam Rangka Penyempurnaan Undang-Undang Bidang Politik”, Hotel Borobudur, Jakarta, 10 Mei 2006.

* Penulis adalah Peneliti Utama pada Bidang Penelitian Politik Nasional, P2P LIPI, Jakarta.

¹ Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1968.

² Lihat, “Catatan Akhir Tahun ICW: Pemberantasan Korupsi 2005”, dalam www.antikorupsi.org.

³ Dikutip dari Riswandha Imawan, “Birokrasi Politik dan Perilaku Korupsi”, makalah dalam *Seminar Nasional XX AIPI* di Medan, tanggal 3–4 Mei 2006, hal. 6.

ditemukan, baik dari terungkapnya berbagai kasus penyalahgunaan dana APBD oleh para politisi partai di DPRD, maupun persepsi umum masyarakat tentang kinerja partai-partai pasca-Orde Baru yang tidak lebih baik dari periode sebelumnya⁴.

Mengapa partai-partai masih lebih merupakan masalah ketimbang solusi? Apa yang salah pada partai-partai dan sistem kepartaian di Indonesia pasca-Soeharto? Reformasi institusional semacam apa yang diperlukan untuk membangun partai dan sistem kepartaian yang lebih aspiratif, akuntabel serta menghasilkan demokrasi yang produktif?

Dalam kaitan itu, tulisan pendek ini mencoba mengidentifikasi problematik partai-partai dan sistem kepartaian, dan atas dasar itu menawarkan sejumlah gagasan pembaharuan partai menuju suatu sistem kepartaian yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi cita-cita keadilan dan demokrasi di satu pihak, dan kesejahteraan rakyat di pihak lain.

Dilema Partai dan Sistem Kepartaian

Secara historis, partai-partai politik di Indonesia sebenarnya lahir, tumbuh, dan besar bersamaan dengan pertumbuhan identitas keindonesiaan pada awal abad ke-20. Meskipun menjadi wadah aspirasi dari kelompok dan atau golongan ideologis yang berbeda-beda, partai-partai pada era kolonial turut memberikan kontribusi bagi pencarian sekaligus “penemuan” identitas keindonesiaan yang mendasari pembentukan republik. Sebagian besar pendiri bangsa, seperti HOS Tjokroaminoto, Tjipto Mangunkusumo, Soekarno, dan Hatta adalah juga pendiri sekaligus pemimpin partai pada zamannya.

Walaupun demikian, ketika Indonesia benar-benar merdeka dari kekuasaan kolonial pada 1945, hal ini segera pula disadari bahwa terdapat perbedaan-perbedaan mendasar di antara para *founding fathers* tentang arah sistem kepartaian. Hal itu tampak jelas tatkala gagasan Soekarno tentang suatu partai negara yang bersifat tunggal di bawah sistem pemerintahan presidensial ternyata hanya semur jagung karena dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945—yang ditandatangani Wakil Presiden Mohammad Hatta dan berisi anjuran pembentukan partai-partai—harus digantikan oleh suatu sistem multipartai di bawah sistem pemerintahan parlementer.

Meskipun pada akhirnya sistem multipartai menjadi realitas politik pada era Demokrasi Parlementer, namun kehadiran partai dan bahkan pemerintahan partai-partai yang menjadi ciri era ini ternyata tidak begitu disukai oleh Soekarno dan tentara. Pemerintahan hasil Pemilu 1955 yang semula diharapkan dapat menjadi solusi berbagai konflik ideologis, gejolak daerah, dan aneka persoalan politik, serta ekonomi lainnya, pada akhirnya kandas dan berumur tak sampai setahun. Terlepas dari cerita sukses di balik penyelenggaraan Pemilu 1955 dan juga produktivitas DPR dalam menghasilkan UU, partai-partai dan sistem multipartai era Demokrasi Parlementer, sebenarnya sejak awal telah mewarisi berbagai kelemahan struktural, mulai dari tradisi konflik, tidak adanya disiplin organisasi, elitis, kepemimpinan yang cenderung personal, kecenderungan pemimpin-pemimpin partai yang hanya mau benar sendiri, dan kesenjangan yang besar antara elite partai dan massa pendukungnya di tingkat bawah⁵. Selain itu, bagi umumnya partai-partai, ideologi lebih berfungsi untuk mengintegrasikan massa pendukung partai

⁴ Lihat misalnya hasil-hasil penelitian Pusat Penelitian Politik LIPI, di antaranya, Lili Romli (Ed.), *Potret Partai Politik Pasca-Orde Baru*, Jakarta: P2P-LIPI, 2003; Syamsuddin Haris (Ed.), *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*, Jakarta: Gramedia, 2005; serta juga berbagai hasil survei dan *polling* seperti yang dilakukan oleh LP3ES, LSI, dan Litbang Kompas.

⁵ Tentang partai-partai era Demokrasi Parlementer, lihat misalnya, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca NY: Cornell Modern Indonesia Project, 1962; juga Feith, *Pemilihan Umum 1955*, Jakarta: Penerbit Kompas, 1999.

kelangsungan kekuasaan pribadi dan *vested interest* kelompok akhirnya mengalahkan komitmen mereka terhadap ideologi. Pada akhirnya, kepentingan pribadi dan kelompok itulah yang menjadi “ideologi” para politisi partai kita dewasa ini. Sementara itu dalam konteks taktik dan strategi, pada umumnya, partai-partai terperangkap upaya memperjuangkan jabatan-jabatan publik ketimbang perjuangan memenangkan kebijakan publik¹⁰.

Sementara itu, fungsi pendidikan politik bagi masyarakat hampir tidak pernah disentuh dan menjadi agenda partai-partai politik. Sebaliknya, partai-partai politik kita cenderung bersembunyi di balik baju yang bersifat ideologis, di belakang kharisma pribadi para elitnya, serta di balik isu-isu besar yang tak pernah diterjemahkan secara kontekstual-operasional. Sebagai akibatnya, kompetisi partai-partai cenderung lebih bersifat fisik (melalui kemampuan pengerahan massa, mobilisasi simbol-simbol, dan sejenisnya) ketimbang kompetisi atas dasar keunggulan visi, *platform*, dan program politik.

Ironisnya, hampir tidak ada upaya serius para pemimpin partai pada era reformasi dewasa ini untuk membenahi diri. Para politisi partai justru makin melestarikan problematik struktural partai-partai dan “menikmati” situasi tidak sehat tersebut demi kelangsungan kekuasaan pribadi dan atau kelompok. Kecenderungan serupa tampak pula dalam konteks sistem kepartaian sehingga tidak jelas arah dan formatnya—kecuali sekadar banyak dari segi jumlah—apakah koheren dengan pilihan terhadap sistem pemerintahan, sistem perwakilan, dan sistem pemilu. Hampir tidak pernah ada perdebatan serius di kalangan elite partai-partai di DPR, ke mana sesungguhnya arah sistem kepartaian kita pasca-Orde Baru sehingga yang muncul kemudian adalah UU No. 2 Tahun 1999 dan UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang tidak visioner dan

cenderung membiarkan partai-partai merumuskan dirinya sendiri.

Menuju Pelembagaan dan Demokratisasi Partai

Sebagai organisasi modern, partai-partai sudah tentu dituntut untuk mengembangkan etika berpartai secara modern pula. Hal ini termasuk di dalamnya etika kepemimpinan yang demokratis dan kolegial, etika berorganisasi atas dasar distribusi kekuasaan yang terdiferensiasi, dan etika pertanggungjawaban secara publik, yang semuanya dilembagakan melalui mekanisme internal partai yang disepakati bersama. Melalui pelembagaan etika berpartai semacam itu, partai-partai tidak hanya diharapkan menjadi wadah pendidikan politik dan pembentukan kepemimpinan, tetapi juga bisa menjadi basis sekaligus fondasi bagi pelembagaan demokrasi ke arah yang lebih substansial.

Potret buram partai-partai dan sistem kepartaian tidak akan pernah berubah apabila tidak ada upaya serius untuk mengubahnya menjadi lebih baik. Dalam hubungan ini, paling kurang tiga jalur dapat ditempuh untuk mengubah partai-partai dan sistem kepartaian, yaitu jalur masyarakat, jalur institusional, dan jalur partai itu sendiri—dalam arti kesadaran para politisi untuk mengubah dirinya sendiri. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir tidak ada harapan jika kita menunggu datangnya inisiatif perubahan dari partai. Oleh karena itu, gabungan jalur masyarakat dan jalur institusional tampaknya tetap merupakan alternatif terbaik untuk “memaksa” berlangsungnya perubahan mendasar atas partai-partai kita.

Melalui jalur masyarakat, partai-partai dan para politisi secara berkala diseleksi, dipilih (kembali) atau “dihukum”—tidak dipilih—dalam pemilihan umum. Selain itu, berbagai elemen masyarakat juga dapat mendesak reformasi institusional atas partai-partai, terutama melalui perangkat

¹⁰ Arbi Sanit, “Perubahan Mendasar”, hal. 20—23.

regulasi yang dapat mendorong dan memfasilitasi partai-partai ke arah format yang dikehendaki oleh sebuah sistem demokrasi yang sehat. Urgensi perubahan dan atau penyempurnaan UU bidang politik pada umumnya dan UU Partai Politik pada khususnya terletak di sini.

Oleh karena itu, urgensinya paling kurang terwujud pada dua konteks penting pembaharuan UU Partai Politik, yakni **pertama**, terbentuknya sebuah UU yang dapat mendorong —dan kalau perlu mewajibkan—partai-partai untuk mengubah karakter internalnya sehingga terwujud partai-partai yang demokratis dan terlembaga (*institutionalized*). Konteks **kedua**, dari urgensi pembaharuan UU Partai Politik adalah terciptanya sebuah UU yang bukan hanya menjadi dasar bagi pembentukan sistem kepartaian yang dianggap tepat bagi Indonesia, melainkan juga memiliki koherensi dengan sistem pemerintahan, sistem perwakilan, dan sistem pemilu yang berlaku.

Berkaitan dengan pelembagaan partai, Huntington mengidentifikasi empat aspek yang bisa digunakan untuk menilai

apakah sebuah organisasi, termasuk partai politik, telah terinstitusionalisasi atau tidak. Aspek-aspek itu menurut Huntington adalah *adaptability, complexity, autonomy, dan coherence*. Tentang institusionalisasi, secara sederhana Huntington merumuskannya, “Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability”¹¹. Sedikit berbeda dengan itu, Randall dan Svasand mengatakan bahwa institusionalisasi partai mencakup dimensi internal dan eksternal yang mencakup empat elemen, yaitu *systemness, decisional autonomy, value infusion, dan reification*¹². Sementara itu, *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (IMD) merumuskan lima aspek pelembagaan partai yang saling terkait, yaitu pengembangan demokrasi internal, keutuhan internal, identitas politik (ideologi), ketangguhan organisasi, dan kapasitas berkampanye¹³.

Dalam konteks Indonesia pasca-Soeharto, aspek-aspek institusionalisasi partai, baik yang dikemukakan Huntington, Randall dan Svasand, serta IMD jelas tetap relevan jika dihubungkan dengan problematik struktural partai yang sudah

Tabel 1. Aspek-aspek Institusionalisasi Partai

Sumber	Aspek-aspek institusionalisasi partai
Huntington (1968)	Adaptability Complexity Autonomy Coherence
Randall dan Svasand (2002)	Structural-internal → systemness Structural-external → decisional autonomy Attitudinal-internal → value infusion Attitudinal-external → reification
IMD (2006)	Demokrasi internal Keutuhan internal Identitas politik (ideologi) Ketangguhan organisasi Kapasitas berkampanye

Sumber: Randall dan Svasand (2002) dan IMD (2006).

¹¹ Huntington, *Political Order*, hal. 12.

¹² Lihat, Vicky Randall dan Lars Svasand, “Party Institutionalization in New Democracies”, dalam *Party Politics*, Vol. 8 No. 1, 2002, hal. 13.

¹³ IMD, *Suatu Kerangka Kerja Pengembangan Partai Politik yang Demokratis*, 2006, hal. 12—15.

terwariskan sejak era 1950-an. Hanya saja, jika kita belajar dari pengalaman jatuh-bangunnya partai-partai sejak awal abad ke-20, aspek kepemimpinan agaknya kurang ditekankan di dalam tiga perspektif yang dikutip di atas. Memang benar bahwa kepemimpinan personal dan kepemimpinan oligarkis bisa dipandang sebagai *by product* dari partai-partai yang tidak demokratis dan tidak terlembaga. Akan tetapi, perubahan mendasar terhadap partai-partai kita barangkali tidak akan pernah terjadi tanpa dukungan dan inisiatif perubahan yang datang dari pemimpin-pemimpin partai yang memiliki komitmen demokratis pula.

Mencari Model Sistem Kepartaian

Pembicaraan dan juga praktik tentang sistem kepartaian di Indonesia hampir selalu terjebak pada diskusi mengenai pencarian jumlah partai. Ketika Soekarno akhirnya “mengubur” partai-partai yang berkuasa pada era Demokrasi Parlementer, salah satu upaya pertama yang dilakukannya adalah penyederhanaan partai dari segi jumlah, dari 28 partai, organisasi, kelompok, dan perorangan yang memperoleh kursi dalam Pemilu 1955 menjadi sekitar 10 partai. Partai Masyumi dan PSI yang dianggap turut terlibat dalam pemberontakan daerah serta merintang jalannya “revolusi yang belum selesai” disingkirkan dari panggung politik nasional di era Demokrasi Terpimpin, sementara PKI dan partai-partai loyalis lainnya dirangkul.

Penyederhanaan serupa diperkuat dan makin dipertajam oleh rezim Orde Baru melalui kebijakan fusi (penggabungan) partai-partai pada 1973, dari sepuluh partai (termasuk Sekber Golkar) kontestan Pemilu 1971 menjadi hanya tiga partai politik—PPP, PDI, dan Golkar (yang tak pernah mau disebut sebagai partai). Setelah Soeharto dan Orde Baru tumbang, menjelang Pemilu 1999 muncul 148 partai (48 di antaranya ikut pemilu), dan menjelang Pemilu 2004 tercatat 261 partai terdaftar di Departemen Hukum

dan HAM, meskipun hanya 24 partai saja yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu¹⁴.

Apakah sistem kepartaian hanya berkaitan dengan soal jumlah partai belaka? Teoritisi klasik seperti Maurice Duverger (1954) memang cenderung mengklasifikasikan tipe sistem kepartaian atas dasar jumlah. Duverger misalnya membedakan sistem kepartaian atas sistem dua partai dan sistem multipartai. Namun demikian, berbeda dengan Duverger, Robert A. Dahl cenderung mengidentifikasi sistem kepartaian atas dasar tingkat kompetisi dan oposisinya di dalam serta terhadap struktur politik yang berlaku. Terlepas dari jumlahnya, Dahl membedakan empat tipe sistem kepartaian, yaitu (1) yang bersifat persaingan sepenuhnya; (2) bekerja sama bersifat persaingan; (3) saling bergabung bersifat persaingan; dan (4) saling bergabung sepenuhnya (Dahl, 1966).

Sementara itu, Jean Blondel, Stein Rokkan, dan Sartori, selain menggunakan variabel jumlah untuk mengidentifikasi sistem kepartaian, namun juga menambahkan variabel-variabel lainnya seperti “ukuran relatif” dari partai-partai (Blondel, 1968), distribusi kekuatan minoritas di dalam partai (Rokkan, 1968), dan variabel jarak ideologis antarpolisi di dalam sistem kepartaian (Sartori, 1976)¹⁵. Berbagai variabel tambahan tersebut menghasilkan varian atau tipe sistem kepartaian yang berbeda dan beraneka ragam sesuai dengan titik tekan sifat persaingan,

¹⁴ Tentang profil partai-partai peserta Pemilu 2004, lihat, *Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004—2009*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004. Dari 261 partai politik yang terdaftar di Dephukham tersebut, selain 24 partai lolos sebagai peserta pemilu, selebihnya mencakup: 26 partai yang tidak lolos verifikasi oleh KPU, 153 partai yang dibatalkan sebagai badan hukum, dan 58 partai lainnya dinyatakan tidak memenuhi persyaratan UU Partai Politik No. 31 tahun 2002.

¹⁵ Selanjutnya lihat, Peter Mair, “Party Systems and Structures of Competition”, dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, dan Pippa Norris, (Eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, California: Sage Publication, Inc., 1996.

kecenderungan ideologis, pola relasi antarpantai, dan karakter partai-partai yang saling berinteraksi tersebut.

Pertanyaannya kemudian, sistem kepartaian seperti apa yang dianggap tepat bagi bangsa Indonesia, dalam pengertian tak hanya koheren dengan pilihan terhadap sistem pemerintahan dan sistem perwakilan serta sistem pemilihan, melainkan juga dapat memberikan kontribusi bagi cita-cita keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan rakyat.

Apabila disepakati bahwa semangat sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh UUD 1945 hasil amandemen adalah sistem presidensial, maka semestinya berlaku pula sistem perwakilan bikameral sebagai konsekuensi logisnya. Sebagai konsekuensi logis berikutnya adalah bahwa sistem perwakilan bikameral mengharuskan berlakunya sistem pemilu distrik, dan sistem distrik meniscayakan diterapkannya sistem dua-partai. Praktik demokrasi Amerika Serikat hampir selalu dirujuk sebagai contoh terbaik koherensi antara sistem pemerintahan, sistem perwakilan, sistem pemilihan, dan sistem kepartaian seperti ini.

Namun demikian, hal itu tidak berarti pula bahwa model serupa benar-benar tepat bagi kebutuhan dan kondisi objektif bangsa Indonesia. Pilihan terhadap sistem pemilu distrik dan sistem dua-partai sebagai konsekuensi berikut dari pilihan atas sistem pemerintahan dan perwakilan, tidak harus dipandang sebagai satu-satunya alternatif dalam rangka membangun demokrasi dan tata pemerintahan yang stabil, efektif, dan produktif. Pengalaman sejumlah negara demokrasi yang mengadopsi campuran antara sistem distrik dan sistem proporsional, serta relatif banyaknya perspektif teoritis tentang sistem kepartaian seperti dikutip di atas, barangkali bisa membawa kita pada alternatif pilihan yang tidak sekadar hitam-putih. Artinya, meskipun koherensi antara sistem pemerintahan, sistem perwakilan, sistem pemilihan, dan sistem kepartaian, merupakan acuan dasar yang penting, namun pilihan terhadap sistem pemilihan dan sistem kepartaian bisa saja berbeda atau sedikit menyimpang dari "keharusan" teoritis seperti dikemukakan di atas.

Tabel 2. Berbagai Tipe Sistem Kepartaian

Author	Principal Criteria for Classification	Principal Types of Party System Identified
Duverger (1954)	Numbers of parties	Two-party systems Multiparty systems
Dahl (1966)	Competitiveness of opposition	Strickly competitive Cooperative-competitive Coalescent-competitive Strickly coalescent
Blondel (1968)	Numbers of parties Relative size of parties	Two-party systems Two-and-a-half-party systems Multiparty systems with one dominant party Multiparty systems without dominant party
Rokkan (1968)	Numbers of parties Likelihood of single-party majorities Distribution of minority party strengths	The British-German "1 vs 1 + 1" system The Scandinavian "1 vs 3-4 system Even multiparty systems: "1 vs 1 vs 1 + 2-3"
Sartori (1976)	Numbers of parties Ideological distance	Two-party systems Moderate pluralism Polarized pluralism Predominant-party systems

Sumber: Peter Mair, "Party Systems" dalam LeDuc, Niemi dan Norris, 1996, hal. 86.

Faktor sejarah, keterbelahan kultural, perpecahan politik, disparitas demografis, dan sensitivitas isu mayoritas-minoritas, adalah variabel-variabel penting lain yang perlu dipertimbangkan sebelum memutuskan pilihan terhadap sistem pemilihan dan sistem kepartaian. Begitu pula keterbelakangan sosial-ekonomi, tidak adanya tradisi konsensus, dan belum terbangunnya kultur liberal, adalah variabel-variabel yang tak kalah pentingnya berkaitan dengan pilihan terhadap sistem pemilihan dan sistem kepartaian. Kegagalan sistem presidensial di sejumlah negara Amerika Latin, antara lain disebabkan karena terabaikannya berbagai faktor objektif yang bersifat lokal tersebut¹⁶.

Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, model sistem multipartai sederhana dengan dua partai dominan barangkali bisa menjadi alternatif jika diasumsikan bahwa pilihan terhadap sistem pemilu pun kelak akan bergerak dari sistem proporsional terbuka (sepenuhnya) untuk jangka pendek, dan gabungan sistem distrik dan proporsional untuk jangka menengah dan panjang. Namun demikian, untuk sampai kepada sistem “multipartai sederhana dengan dua partai dominan” tersebut jelas tetap diperlukan reformasi institusional yang bersifat mendasar atas partai-partai politik, sehingga watak dan karakternya pun secara berangsur-angsur dapat didorong untuk berubah.

Arah dan Cakupan Revisi UU Partai Politik

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, urgensi revisi atau penyempurnaan UU bidang politik pada umumnya dan UU Partai Politik pada khususnya bukan hanya dalam rangka

menciptakan tata pemerintahan yang lebih efektif dan stabil, melainkan juga dalam upaya menghasilkan demokrasi yang lebih produktif. Bagaimanapun institusi-institusi demokrasi seperti partai politik dan pemilihan umum tidaklah diciptakan untuk dan demi demokrasi itu sendiri, tetapi justru sebagai alat untuk mewujudkan cita-cita keadilan dan kesejahteraan rakyat. Dalam kaitan ini, partai-partai yang bekerja dan terlembaga (*institutionalized*) dalam suatu sistem kepartaian yang efektif dengan tingkat fragmentasi sedang lebih diperlukan ketimbang partai-partai yang tidak terlembaga dalam suatu sistem kepartaian dengan tingkat fragmentasi tinggi seperti berlaku pasca-Orde Baru.

Tingkat fragmentasi partai adalah produk dari pilihan terhadap sistem pemilu. Seperti diketahui, sistem distrik (*first-past-the-post*) cenderung menghasilkan sistem kepartaian yang jauh lebih sederhana dengan dua partai utama, sedangkan sistem proporsional cenderung menghasilkan sistem multipartai. Apabila sistem distrik dianggap rentan bagi bangsa Indonesia yang multietnik dan multikultural serta cenderung mengancam keberadaan golongan minoritas maka mekanisme koalisi bisa menjadi jalan keluar untuk menghindari sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi yang terlalu tinggi. Mekanisme koalisi yang terbentuk secara relatif permanen dapat mendorong terbentuknya budaya konsensus yang sangat diperlukan bagi efektivitas dan stabilitas pemerintahan. Selain itu, melalui mekanisme koalisi, partai-partai kecil yang gagal memenuhi ketentuan *electoral threshold* tidak harus memaksakan diri untuk “lahir kembali” dalam pemilu berikutnya, tetapi cukup bergabung dengan partai besar yang dianggap dekat secara ideologis.

Selain mekanisme koalisi, tingkat fragmentasi partai yang tinggi dapat dikurangi pula melalui pengaturan *electoral threshold* yang relatif tinggi dibandingkan yang telah berlaku dalam UU Pemilu No. 12

¹⁶ Tentang kritik terhadap sistem presidensial dan juga parlementer, lihat misalnya, Richard Gunther, “Opening a Dialogue on Institutional Choice in Indonesia: Presidential, Parliamentary and Semipresidential Systems”, dalam R. William Liddle, ed., *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung: Mizan, 2001, hal. 149-178.

Tahun 2003. Pengenaan *electoral threshold* yang tinggi memang tidak otomatis mengurangi "nafsu" elite politik untuk membentuk partai baru pada pemilu berikutnya, namun setidaknya-tidaknya jumlah partai baru yang benar-benar baru, ataupun partai lama yang "dipermaak" menjadi baru, tidak akan sebanyak jika batasan *electoral threshold* terlalu rendah seperti dianut UU Pemilu yang berlaku dewasa ini.

Berkaitan dengan upaya meningkatkan demokratisasi internal, sudah waktunya sebagian kewenangan partai tingkat pusat didesentralisasikan ke tingkat wilayah (provinsi) dan cabang-cabang (kabupaten/kota) partai di daerah. Desentralisasi kekuasaan partai ini tidak hanya penting dalam hubungannya dengan upaya meningkatkan kapasitas dan kemandirian elite politik lokal, melainkan juga dalam rangka mendukung agenda nasional desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam konteks pencalonan anggota legislatif misalnya, otonomi partai di tingkat daerah dalam penentuan caleg berpeluang mendorong para kandidat lebih bertanggung jawab di daerah pemilihannya masing-masing.

Selain berbagai usulan perubahan di atas, pembaharuan partai mestinya juga berkaitan dengan pengaturan ormas *onderbouw*, sistem keanggotaan dan pengkaderan yang lebih jelas, pengaturan pendanaan partai yang lebih transparan dan akuntabel, akomodasi keberadaan partai lokal, serta penguatan keterwakilan kaum perempuan dalam kepengurusan partai.

Dengan demikian, arah revisi UU Partai Politik mencakup sekurang-kurangnya:

- Pertama, penyempurnaan regulasi yang dapat mendorong partai-partai memperkuat kapasitas kelembagaan, ketangguhan organisasi, keutuhan internal, penguatan identitas atau ideologi politik, serta demokratisasi internal;
- Kedua, penyempurnaan regulasi yang memfasilitasi berlangsungnya mekanis-

me kerja sama dan koalisi antarpolisi sehingga mengurangi niat elite politik membentuk partai baru setiap kali pemilu akan berlangsung;

- Ketiga, penyempurnaan regulasi dalam kerangka membangun sistem multipartai kompetitif-sederhana melalui ketentuan *electoral threshold* yang relatif tinggi;
- Keempat, penyempurnaan regulasi dalam rangka mengakomodasi keberadaan partai-partai lokal sebagai kontestan pemilu daerah, dan partai-partai nasional sebagai kontestan pemilu nasional dan pemilu daerah.
- Kelima, penyempurnaan regulasi dalam rangka desentralisasi kekuasaan partai di satu pihak, dan penguatan kedaulatan anggota partai di pihak lain.

Penutup

Terlepas dari pandangan setuju atau tidak setuju terhadap berbagai gagasan dan usulan reformasi kepartaian yang dikemukakan di atas, namun pesan utama yang ingin disampaikan melalui makalah pendek ini adalah, **pertama**, penataan kehidupan politik ke depan hendaknya lebih terarah, konseptual, dan konsisten sehingga perubahan yang bersifat tambal-sulam bisa dihindari. **Kedua**, setiap pilihan terhadap perubahan politik hampir pasti membawa dampak dan risiko politik. Oleh karena itu, hal ini diperlukan suatu desain besar yang bersifat komprehensif dan koheren tentang arah penataan kehidupan politik sehingga dampak dan risikonya bisa diperhitungkan serta diantisipasi lebih dini. **Ketiga**, dalam konteks perubahan dan atau penyempurnaan UU bidang politik, desain besar serupa diperlukan agar pilihan atas sistem kepartaian, misalnya, koheren dengan pilihan atas sistem pemilu, sistem perwakilan serta sistem pemerintahan, kendati penting juga untuk segera dicatat bahwa koherensi tidak selalu bisa menjamin bahwa setiap pilihan benar-benar sesuai dengan kebutuhan objektif bangsa kita.

Beberapa Usulan Revisi UU Partai Politik*)

Materi/isu	Praktik	Problematik	Ideal	Usulan Perbaikan
Sistem kepartaian	Partai massa, multipartai	Tidak disiplin, kesulitan dana, konflik internal	Multipartai dengan dua partai dominan	Penyederhanaan partai melalui koalisi permanen atau pemilu sistem distrik
Partai peserta pemilu berikutnya	Memenuhi <i>electoral threshold</i> 3%	Kekuatan di parlemen tidak signifikan untuk kemenangan politik	Multipartai sederhana	Perlu peningkatan <i>electoral threshold</i> menjadi 5-10%
Struktur dan organisasi kepartaian	Sentralistik	Tidak demokratis	Desentralisasi	Perlu desentralisasi partai nasional; Pembentukan partai lokal.
<i>Onderbouw</i> partai	Tidak diatur tapi setiap partai memiliki organisasi <i>onderbouw</i>	Responsibilitas dan akuntabilitas ormas <i>onderbouw</i> rentan	Pemisahan antara <i>political society</i> dengan <i>civil society</i>	Perlu diatur dalam UU pembedaan antara ormas pada umumnya dan <i>onderbouw</i> partai khususnya
Sistem keanggotaan	Terlalu longgar dan bersifat pasif.	Tidak disiplin; jumlah anggota partai tidak jelas	Keanggotaan partai terdata dgn jelas dan bersifat aktif.	Keanggotaan partai terdata; Peningkatan kualitas keanggotaan partai
Kepengurusan partai	Tidak profesional karena perangkapan jabatan partai dan jabatan publik	Kinerja partai tidak efektif akibat konflik kepentingan	Jabatan di partai dan jabatan publik mestinya bersifat profesional	Perlu ada larangan perangkapan jabatan partai dan jabatan publik
Keuangan partai	Sumber, penggunaan dan pelaporan tidak transparan	Manipulasi dana publik	Transparansi dan akuntabilitas	Perlu pengaturan transparansi dan akuntabilitas partai lebih
Koalisi partai	Tidak ada dlm regulasi tapi ada dlm praktek	Instabilitas dan inefektifitas pemerintahan	Tradisi koalisi terlembaga	Perlu pengaturan tentang koalisi
Ideologi partai	Partai dengan banyak ideologi	Ambivalensi dan manipulasi ideologi; visi dan platform partai tidak jelas	Satu partai, satu ideologi.	Regulasi perlu membedakan ideologi negara dengan ideologi partai
Partai nasional dan partai lokal	Tidak diatur	Tidak ada payung hukum bagi partai lokal di Aceh	Pemilu nasional diikuti partai nasional; pemilu daerah diikuti partai nasional dan partai lokal	Perlu diatur dalam regulasi klasifikasi partai nasional dan partai lokal

*) Keterangan: Matriks revisi UU Partai Politik ini adalah salah satu produk tim Pusat Penelitian Politik LIPI selain matriks revisi UU bidang politik lainnya (UU Pemilu, UU Pilpres, UU Susduk, UU Pemda) dalam rangka perubahan dan atau penyempurnaan UU bidang politik menjelang Pemilu 2009.