

PENATAAN KEPARTAIAN DALAM SISTEM POLITIK DEMOKRATIS

Prayudi¹⁾

Di tengah meluasnya iklim kebebasan dan tuntutan partisipasi politik rakyat, sikap kritis terhadap keberadaan partai politik terlihat justru semakin menunjukkan gejala yang kurang menguntungkan. Dua kali penyelenggaraan Pemilu setelah memasuki era yang disebut sebagai reformasi, yaitu Pemilu 1999 dan Pemilu 2004¹⁾, menunjukkan adanya sebuah fenomena tentang semakin meningkatnya suara protes dari rakyat atau seringkali disebut sebagai golput (golongan putih). Meskipun terdapat masalah administrasi pemilu dan kemungkinan sebab teknis lain berupa kendala di dalam diri pemilih itu sendiri dalam menggunakan haknya, fenomena politik golput yang menguat jelas merupakan isyarat yang harus atau sangat penting diperhatikan perkembangannya. Perhatian tersebut adalah terkait dengan faktor-faktor ketidakpuasan yang berada di belakangnya, terutama dalam konteks opini menyangkut performance partai politik dalam mengemban nilai-nilai demokrasi atau kedaulatan rakyat.

Ketidakpuasan atas peranan partai dalam sistem politik, mendorong pemikiran mengenai perlunya penataan kepartaian agar dapat berperan konstruktif bagi

kehidupan demokrasi. Setelah diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2008 sebagai pengganti UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Poli-

¹⁾ Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI

¹⁾ Pada Pemilu 2004, Jumlah pendukung golput 34.509.246, terdiri dari pemilih terdaftar yang tidak datang ke TPS 23.551.321, ditambah suara tidak sah 10.957.925. Persentasenya 23,34 persen terhadap total pemilih terdaftar. Sedangkan suara golput yang dicapai pada Pemilu 1999, angka golput mencapai 10,40% persen. Itu kalau kita memasukkan jumlah suara yang tidak sah karena berbagai alasan sebagai suara golput. Lihat "Fenomena Golput dalam Pemilu 2004" *Suara Merdeka* 27 Mei 2004 dan "Golput Pemenang Pemilu 2004", *Kompas*, 15 Mei 2004.

tik, maka momentum untuk melakukan proses penataan itu kiranya tidak boleh dilepaskan begitu saja. Apalagi, UU No. 2 Tahun 2008 itu sendiri sebenarnya memberikan ruang dan dukungan yang cukup maksimal bagi perkembangan partai politik dalam menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat melalui kelembagaan politik yang diwadahnya.²

Di tengah semaraknya penyelenggaraan Pilkada, dan dimulainya tahapan menuju pemilu 2009 mendatang, keberadaan partai politik selalu menjadi sangat *crusial* terkait dengan proses konsolidasi demokrasi yang sedang giat dilakukan oleh berbagai kalangan. Proses konsolidasi menuju demokrasi yang semakin matang adalah sebuah tantangan besar bagi kita semua agar masa transisi politik yang penuh ketidakpastian dan sangat rawan bagi munculnya unsur-unsur destruktif bagi kelembagaan politik yang dihasilkan atau bahkan melahirkan anarki, dapat diatasi dan dilampaui tahapannya.

Berdasarkan itu semua, beberapa masalah yang harus dijawab adalah, langkah-langkah

apa saja yang harus diambil dalam konteks penataan sistem kepartaian dalam sistem politik demokrasi? Bagaimana kasus yang dihadapi di Indonesia, terkait kondisi kepartaian yang ada dan dampaknya bagi bangunan pemerintahan dan sistem politik di era reformasi saat ini? Makna apa yang dapat diambil dari proses penataan sistem kepartaian itu bagi kehidupan bangsa secara keseluruhan?

Langkah-Langkah ke Arah Sistem Kepartaian yang Efektif

Sejak pembahasan RUU Partai Politik, sebelum disetujui dan disahkan menjadi UU No. 2 Tahun 2008, terjadi pertarungan antara kelompok status quo untuk mempertahankan format kekuasaan partai-partai yang memiliki kursi di parlemen yang tergolong besar di satu pihak dan pemahaman kelompok partai-partai kecil yang berusaha sekuat tenaga dan menempuh segala cara agar tetap eksis di lain pihak. Kelompok status quo berdasarkan kepemilikan kursi yang besar di parlemen, terutama diwakili oleh blok Golkar dan PDI Perjuangan. Sedangkan, ke-

² Di samping masalah pembentukan partai politik yang semakin longgar, perhatian bagi keterwakilan perempuan, penegasan ketentuan mengenai fungsi pendidikan partai politik, serta mekanisme proses penyelesaian perselisihan partai politik, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 juga dapat mendorong bagi proses pelembagaan kepartaian yang lebih sehat daripada saat sebelumnya, seperti halnya terkait dengan fungsi rekrutmen para kader yang dilakukannya.

lompok yang berada di luar basis kepemilikan kursi parlemen, diwakili oleh Partai Bintang Reformasi (PBR) dan partai-partai yang tergabung di DPR dalam wadah Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD). Sementara bagi partai-partai tergolong pemilik kursi di parlemen yang jumlahnya berada di posisi menengah, seperti halnya Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrat terkesan masih mencoba mencari-cari posisi yang menguntungkan dirinya.

Iklim kebebasan yang dihardirkan di Indonesia setelah tahun 1998 ditandai oleh menjamurnya berbagai kekuatan partai politik dalam jumlah sangat banyak. Pemilu 1999 tercatat diikuti oleh 48 partai politik dan Pemilu 2004 tercatat diikuti oleh 24 partai politik. Meskipun penerapan sistem pemilu tertentu dapat memberikan pengaruh besar bagi perkembangan partai politik yang saling berkompetisi, tetapi tampaknya upaya untuk menekan jumlah partai itu sendiri sudah diharapkan dapat berjalan dalam konteks di luar domain pemilu. Dengan adanya landasan pemikiran demikian, maka persepsi kepentingan sangat kuat dalam membangun fondasi kehidupan kepartaian

yang diinginkan.

Permasalahan menyangkut jumlah partai politik yang dapat hidup di bumi Indonesia menjadi kata kunci yang sangat sarat dengan makna politis dan selalu dimainkan dalam kerangka membuka tujuan yang lebih luas daripada sekedar dinamika di tingkat kepartaian itu sendiri. Kerangka yang menopang landasan pemikiran itu biasanya terkait dengan upaya memenangkan pemilu legislatif di pusat dan daerah, pemilihan kepala daerah (Pilkada) itu sendiri, dan puncaknya saat memasang "kuda-kuda" untuk memenangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009 mendatang.

Biasanya pemahaman atas pembenahan kepartaian di atas jelas jauh dari harapan untuk membentuk demokrasi perkembangan partai-partai politik yang dilakukan secara sistemik. Padahal, langkah-langkah yang searah dengan pembentukan secara sistemik tersebut merupakan poin awal untuk membenahi lebih lanjut kehidupan politik dalam skala yang lebih luas, baik secara struktural organisasi maupun tataran budaya politik yang ingin dibangun. Munculnya gagasan perseorangan dalam upaya revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasca hasil keputusan

Mahkamah Konstitusi (MK) yang kemudian menjelma sebagai UU No. 12 Tahun 2008 sekalipun, tampaknya tidak mampu mengesampingkan peranan partai politik sebagai pilar penting demokrasi di setiap negara. Apalagi, sejarah politik di Indonesia yang pernah diwarnai dengan tindakan represif negara terhadap partai politik di masa Orde Baru, semakin memperkuat arti penting posisi partai dalam demokrasi yang membuka ruang bagi pembenahan kenegaraan dalam arti lebih luas.

Kekecewaan masyarakat terhadap kinerja DPR, DPRD, dan Pilkada atas kualitas dan kredibilitas para wakil dan pasangan calon yang diusung oleh partai politik dan bahkan tokoh yang muncul di tingkat kepemimpinan nasional, tidak menghapus secara keseluruhan atas harapan membangun sistem kepartaian yang kondusif dengan demokrasi. Ruang yang tersisa atas optimisme dalam membangun sistem kepartaian termaksud adalah sebuah kondisi yang sangat dituntut untuk dimanfaatkan secara maksimal, termasuk bagi setiap lapisan *civil society*, agar mampu melepaskan diri dari cengkeraman petualangan yang justru da-

pat membawa kekecewaan publik di masa mendatang.

Beberapa waktu lalu, setelah melakukan tahap verifikasi faktual, Komisi Pemilihan Umum (KPU) akhirnya menetapkan 34 partai politik (parpol) sebagai peserta Pemilu legislatif 2009 dan enam partai lokal Aceh. Khusus yang terakhir, bahwa terdapat enam partai lokal Aceh dinyatakan berhak mengikuti pemilu anggota DPR Aceh dan DPRK berdasarkan hasil verifikasi faktual yang dilakukan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh.³ Catatan ini belum termasuk kejadian menangnya gugatan perkara 4 partai sebagai peserta pemilu, yaitu Partai Merdeka, Partai Buruh, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Syarikat Indonesia (PSI) terhadap keputusan KPU tersebut di pengadilan tata usaha negara (PTUN). Artinya, pada Pemilu 2009 mendatang, akan diikuti oleh partai politik yang lebih banyak jumlahnya dibandingkan saat Pemilu 2004 (ketika itu dengan peserta 24 partai politik) dan lebih sedikit dibandingkan dengan Pemilu 1999 yang diikuti 48 partai politik. Mengingat banyaknya partai peserta pemilu dan potensi kon-

³ Keputusan itu diambil berdasarkan Berita Acara No 43/15-BA/VII/2008 tentang Verifikasi Faktual Kepengurusan Parpol di tingkat pusat, provinsi, dan kab/kota, pasal 8 ayat (1) huruf i UU No. 22/2007 junto pasal 8 huruf d dan f, pasal 16 dan 17 UU 10/2008, serta pasal 27, 28, 64, 48, 49, 50, 56 peraturan KPU No. 12/2008.

figurasi politik di parlemen yang tetap tinggi kompleksitasnya dan menjangkau sampai pada pengaruh tertentu bagi proses politik pembentukan kabinet, maka penataan partai politik adalah mutlak dilakukan. Penataan kepartaian dalam rangka proses politik kelembagaan di tingkat sistem politik dapat berjalan secara efektif dan sekaligus dinamis.

Salah satu kata kunci dalam rangka penataan kehidupan partai politik adalah mengenai langkah-langkah yang harus ditempuh ke arah terciptanya sistem kepartaian yang efektif. Sudah terbukti bahwa sistem kepartaian yang terlampau longgar jumlah dan ragam nilai-nilai karakteristik politik yang terdapat di dalamnya ternyata tidak efektif dalam menopang sistem politik secara demokratis. Partai politik menjadi sangat kuat yang dikuasai oleh lingkaran oligarki elitnya, yang mudah terputus jarak komunikasi dan beban pertanggungjawaban publiknya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Walaupun terjadi gerak ke arah perjuangan politik yang bersifat populis, maka kecenderungan ini menjadi sangat terjebak pada politik simbolisme dan kurang berada dalam tataran politiknya yang bersifat substansi. Satu hal yang pasti adalah kebebasan berorganisasi

dan berekspresi dalam pendirian partai politik bukan sesuatu yang harus dibenturkan dengan keperluan atas langkah-langkah yang harus ditempuh dalam rangka terciptanya sistem kepartaian yang efektif.

Terdapat dua langkah besar yang harus ditempuh ke arah sistem kepartaian yang efektif. *Pertama* adalah restrukturisasi sistem kepartaian dalam menopang sistem pemerintahan yang bersifat efektif, yaitu dalam konteks hubungan eksekutif dan legislastif yang bersifat *check and balances*. Hal ini tidak saja terkait dengan sistem kepartaian yang dibangun dengan ketentuan legal formal, baik di tingkat Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden. Tetapi juga berkaitan dengan kemampuan pembentukan kultur politik sumber daya manusia partai yang kondusif bagi proses demokratisasi. *Kedua* adalah mengenai pembenahan atas kegagalan partai dalam mengemban fungsi-fungsi esensialnya dalam menopang demokratisasi sistem politik.

Restrukturisasi Sistem Kepartaian

Restrukturisasi sistem kepartaian merupakan langkah yang sangat mendasar, tidak saja terkait dengan penyederhanaan

jumlah partai politik, tetapi juga berkenaan dengan penguatan *platform* politik kepartaian itu sendiri sebagai landasan bagi terjadinya kompetisi secara sehat.⁴ Meskipun belum mencapai titik maksimal untuk bergerak ke arah restrukturisasi sistem kepartaian secara mendasar, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 sudah menggariskan dalam salah satu ketentuannya mengenai ambang batas minimal perolehan suara (*electoral threshold*) partai politik dalam menempatkan kader yang diwakilinya untuk ditempatkan di DPR, yaitu sebanyak 2,5 persen.⁵ Hal ini tentu dapat menjadi sebuah fundamental bagi sistem pemilu dalam menyederhanakan sistem kepartaian, sesuai dengan teori Maurice Duverger⁶, karena sampai batas tertentu dilakukan semacam "saringan" bagi partai politik untuk

dapat berkembang atau sekedar bertahan hidup melalui mekanisme kelembagaan politik demokrasi.

Restrukturisasi sistem kepartaian dalam konteks *platform* politik yang dihasilkan adalah sisi lain dari proses penyederhanaan kehidupan partai politik. Hal ini sangat bermanfaat agar dapat secara efektif berkembang pada kondisi partai politik yang saling bersaing dalam menawarkan program-program kerja yang ditawarkan oleh dirinya kepada pemilih. Program-program tersebut mengacu pada karakteristik ideologi yang dianut oleh masing-masing partai politik. Sehingga spektrum ideologi partai politik dapat berkembang secara sehat dan tidak berkumpul dalam ruang yang terlampau sempit dan semakin mendorong para pemilih

⁴ Giovanni Sartori (1976: 44) menyebutkan bahwa: "*Parties make for a system only when they are parts (in the plural); and a party system is precisely the system interactions resulting from inter party competition. That is, the system in question bears on the relatedness of parties to each other, on how each party is a function (in a mathematical sense) of the other parties and reacts, competitively or otherwise, to the other parties.*" dalam Richard S Katz, dan William Crotty, editor, *Hand Book of Politics*, Sage Publication, London, 2006.

⁵ Pasal 202 Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan bahwa: "(1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR; (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota."

⁶ Sering disebut sebagai Duverger laws (Duverger (1954: 203), bahwa penerapan sistem pemilu perwakilan berimbang akan cenderung menghasilkan sistem kepartaian yang majemuk, sedangkan penerapan sistem pemilu distrik akan menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana (*dual party system*) di muat dalam Richard Katz, et.al. *Op.cit.*

untuk menentukan sikapnya secara rasional terhadap masing-masing tawaran partai politik dalam pemilu. Rasionalitas berpikir para pemilih tersebut tentu menjadi variabel penting untuk mengarahkan partai politik agar mampu mengembangkan secara kreatif *platform* yang dimilikinya ke dalam tataran agenda kerja yang lebih kongkrit melalui program-program yang ditawarkan.

Penataan sistem kepartaian dalam konteks restrukturisasi politik kelembagaan tersebut tampaknya masih menjadi "pekerjaan rumah" bagi kita semua. Orientasi kekuasaan secara sempit dan sikap politik oportunistik masih sangat mudah menghinggapi perspektif oligarki elit partai politik. Sehingga dinamika kepartaian tidak berjalan paralel dengan kebutuhan fundamental sistem kepartaian yang dapat berperan efektif untuk proses konsolidasi kelembagaan demokrasi pada umumnya dan berjalannya pemerintahan secara efektif dalam arti luas pada khususnya. Ruang politik sistem kepartaian demikian hanya memberikan peluang bagi pertumbuhan ideologi dan segala spektrum turunannya secara berlebihan.

Sebaliknya, kapasitas partai

politik dalam mengembangkan dirinya agar mempunyai kejelasan atas *platform* yang harus diterjemahkan melalui program kerja secara kongkrit dan bahkan sebagai komitmen bagi *action plan* di lapangan justru menjadi sangat lemah. Tanpa kejelasan *platform*, pertumbuhan jumlah partai hanya memancing penilaian bahwa partai kurang memberikan manfaat banyak bagi masyarakat dan justru semakin membuat bingung masyarakat. Pertumbuhan jumlah hanya menciptakan kesan, ideologi dan *platform* yang dibawa oleh partai cenderung serupa, sehingga tidak dapat diharapkan mampu memberikan pilihan alternatif bagi rakyat.⁷ Bahkan, pertumbuhan marak jumlah partai juga dinilai sekedar "daur ulang" dari tokoh-tokoh lama atau mereka yang menyempal dan keluar dari partai di mana dirinya sebelumnya pernah bergabung, maupun akibat limpahan konflik internal.

Sebagai akibat kelemahan kelemahan di atas, jarak antara aspirasi pemilih dengan partai politik justru kurang berjalan dalam tataran interaksi politik yang konstruktif atau bahkan bukan tidak mungkin nihil sama sekali secara substansi. Kalaupun

⁷ Antara lain pernah disampaikan kritik atas soal ini sebagaimana ditulis harian *Kompas* 9 Juli 2008 dengan judul "Banyaknya Parpol Tidak Beri Alternatif".

interaksi antar keduanya berlangsung, maka hal itu lebih menampilkan sifatnya yang simbolik semata atau sekedar menarik simpati sesaat untuk menarik dukungan suara pemilu melalui tawaran atau pemberian material secara sepihak. Jika kecenderungan demikian dibiarkan berlarut-larut, maka sangat mudah berkembang secara luas penggunaan politik uang (*money politics*) yang sukar untuk dikendalikan.

Pembenahan Menyangkut Fungsi-Fungsi Kepartaian

Langkah penataan kepartaian berikut adalah menyangkut pembenahan internal organisasi partai politik itu sendiri berkaitan dengan fungsi-fungsi kelembagaan yang dimilikinya. Fungsi-fungsi itu merupakan fundamental yang sangat mendasar bagi dirinya sebagai instrumen politik demokrasi di setiap negara.⁸ Seperti diketahui, bahwa fungsi-fungsi itu adalah me-

ngenai pendidikan politik, rekrutmen para kader, sarana komunikasi politik, dan bahkan berkaitan dengan fungsi bagi proses penyelesaian konflik di masyarakat dan upaya bagi penguatan integrasi bangsa.⁹

Kegagalan atas peranan partai dalam mengemban fungsi-fungsi kelembagaan di atas jelas dapat berakibat fatal bagi iklim demokrasi yang sedang dikembangkan di negara bersangkutan. Masalah internal organisasi tampaknya masih menjadi kendala bagi kepartaian di Indonesia pada umumnya agar dapat menggerakkan setiap potensi sumber daya yang dimilikinya dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan partai politik. Reformasi pasca tahun 1998 tampaknya di satu pihak masih terjebak pada suasana glorifikasi atas proses liberalisasi politik yang diperoleh, namun di pihak lain masih cenderung lemah untuk memperoleh pijakan institutional dalam rangka

⁸ Majorie Randon Hershey pernah menyebutkan bahwa: "*Every functioning democracy has political parties.*" Lihat tulisannya berjudul "*Political Parties As Mechanisms of Social Choice*".

⁹ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan: "Partai politik berfungsi sebagai sarana: a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; d. partisipasi politik warga negara Indonesia dan e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender."

bergerak pada tataran politik yang lebih substansi. Akibatnya, kelemahan ini mendorong terjadinya praktek-praktek atau penggunaan cara yang kurang terpuji bagi partai politik dalam mencapai kekuasaan dan tidak jarang mengabaikan etika dan bahkan berbenturan dengan aturan hukum. Di samping itu, kelemahan institusional kepartaian ini menyebabkan terjadinya kemacetan dalam proses regenerasi atau penyegaran di kalangan anggota dan pengurusnya.

Dalam rangka penataan kepartaian bagi penguatan perannya sebagai instrumen politik demokrasi, maka orientasi fungsi-fungsi esensial yang diembannya harus dibarengi dengan dukungan sumber daya internal organisasi setiap partai secara profesional. Mengurus partai merupakan pekerjaan yang tidak ringan, karena membutuhkan keseriusan dan bahkan tidak dapat dilakukan secara parsial. Pengurus partai dituntut untuk mengelola organisasi partainya hingga pada tataran operasional secara mendetail, misalnya sampai kepada pengadaan perangkat administrasi keanggotaannya secara detail agar terdata dan di-

simpan secara rapi, contohnya menyangkut keanggotaan yang dimiliki.

Kegiatan yang dilakukan partai justru bukan sekedar hurai-hura mobilisasi massa di lapangan yang sangat mudah memancing lahirnya potensi kekerasan dengan kelompok masyarakat lain. Bahkan, untuk penanganan masalah organisasi kepartaian ini, partai politik harus didukung oleh staf yang profesional bagi kegiatannya sehari-hari.¹⁰ Mengingat beratnya tanggungjawab menjalankan fungsi-fungsi kepartaian yang sangat esensial bagi kehidupan politik, maka sebaiknya persoalan rangkap jabatan di tingkat pemerintahan dan kepengurusan di tingkat partai politik harus mampu ditegaskan perbedaannya. Bahkan agar tidak menciptakan terjadinya kemungkinan proses penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), maka larangan rangkap jabatan itu sebaiknya harus ditegaskan.

Sedangkan dalam arti luas, partai politik mengemban fungsi-fungsi instrumen demokrasi-nya, yang tidak saja dituntut untuk menghasilkan para kader yang berkualitas secara artikula-tif dalam komitmen memper-

¹⁰ Paul Webb dan Robin Kolodny pernah menulis masalah ini, sebagaimana dalam artikelnya berjudul "*Professional Staff In Political Parties*" dalam Richard Katz, et.al, *Op.cit*

juangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Tetapi para kader yang ditampilkan oleh partai juga dituntut untuk matang secara politik dalam menentukan alternatif dan jalan yang dipilihnya dalam rangka memperjuangkan aspirasi politik para pendukung partai itu sendiri. Hal ini berarti perbedaan pendapat yang berkembang dalam tataran lapangan merupakan sesuatu tantangan tersendiri agar hal itu dapat diwujudkan sebagai suatu sikap resmi partai secara kelembagaan. Sehingga bangunan solid partai pada gilirannya akan mampu mempengaruhi secara signifikan terhadap proses pengambilan kebijakan publik di tingkat sistem politik dan kehidupan bangsa pada umumnya.

Bab XIII, khususnya di Pasal 31 Undang-Undang No.2 Tahun 2008, sangat menggariskan prinsip dan tanggungjawab politik bangsa itu. Ayat (1) berbunyi: "(1) Partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggungjawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tu-

juan antara lain: (a) meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (b) meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan (c) meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Selanjutnya pada ayat (2) di Pasal tersebut, disebutkan: "Pendidikan politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan untuk membangun etika dan budaya politik sesuai Pancasila."

Optimisme yang dibangun adalah sebuah kerangka pemikiran yang dapat menjadi antitesa ketika semakin banyak kalangan pengusaha ikut terjun ke politik yang sempat memperoleh kritik tajam.¹¹ Tetapi di lain pihak, sebenarnya sekali lagi bahwa kritik adalah sesuatu yang wajar dalam demokrasi, dan bahkan harus dipandang sebagai masukan untuk upaya perbaikan lebih lanjut dan sekaligus

¹¹ Salah satu kritik itu, antara lain pernah terjadi ketika tanggal 16 November 2007 yang lalu, saat Akbar Tandjung meluncurkan buku *The Golkar Way*. Buku itu berasal dari disertasi doktoralnya yang berjudul "Partai Golkar dalam Pergolakan Politik Era Reformasi: Tantangan dan Respons". Sebagaimana kita ketahui, disertasi itu sempat menjadi kontroversi dan mengundang polemik yang berkepanjangan dan disampaikan dalam ujian doktoral yang berlangsung di Universitas Gadjah Mada (UGM), September 2007.

menjadi sarana koreksi bagi diri sendiri (*self correction*).

Kasus: Pasca Pemilu 2004 di Indonesia

Konfigurasi politik yang terjadi di DPR tentu pada awalnya tidak akan terlepas dari hasil Pemilu tahun 2004 yang telah dilaksanakan beberapa waktu lalu.

Peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik partai melalui fraksinya di DPR merupakan suatu dinamika politik yang dapat berubah setiap saat. Hal ini sudah diawali pada saat proses

pengisian keanggotaan dan pimpinan di masing-masing alat kelengkapan, seperti halnya komisi dan badan-badan yang ada. Bahkan, pada saat proses pemilihan Pimpinan DPR sendiri berkembang koalisi antar partai politik yang saat itu disebut dengan istilah koalisi kebangsaan dan koalisi kerakyatan.

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kala sebenarnya didukung oleh koalisi besar (*grand coalition*) antar partai-partai politik yang ada di dalamnya. Beberapa partai atau ga-

Peta Kekuatan Fraksi dari Hasil Pemilu tahun 2004

Fraksi	Jumlah Kursi
1. Fraksi Partai Golkar (Golkar: 127 PKPB: 2)	129
2. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	109
3. Fraksi Partai Demokrat (Demokrat: 56) (PKPI: 1) (Partai Pelopor 3)	60
4. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	58
5. Fraksi Partai Amanat Nasional (53)	53
6. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	52
7. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera	45
8. Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (PBB+ PPDK+PPDI+PNI Marhaenisme=20)	17
9. Fraksi Bintang Reformasi (14)	14
10. Fraksi Partai Damai Sejahtera (13)	13

Sumber: diolah dari berbagai sumber

bungan partai melalui fraksi yang ada di dalamnya berada dalam barisan koalisi politik pendukung pemerintah. Secara umum, hanya Fraksi PDI Perjuangan yang secara tegas menyebut dirinya sebagai kekuatan politik oposisi di parlemen. Artinya, partai-partai lain seperti halnya Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PPP, Fraksi PAN, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi PKS, Fraksi BPD, dan bahkan Fraksi Bintang Reformasi dan Fraksi Partai Damai Sejahtera berada dalam barisan koalisi pendukung pemerintah sebagai suatu koalisi besar (*grand coalition*).

Sistem Presidensial yang dipraktikkan di Indonesia, khususnya ketika masa Orde Baru berkuasa (1966-1998) dianggap mendorong terjadinya interpretasi terhadap UUD 1945 secara sepihak. Penilaian saat itu terlampaui didominasi oleh *executive heavy*. Sesudah amandemen UUD 1945, kekuasaan lembaga kepresidenan mengalami perubahan signifikan dan tidak lagi menjadi terlampaui dominan. Posisi lembaga kepresidenan menurut UUD 1945 hasil amandemen menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden tetap besar, karena meskipun tidak secara eksplisit disebutkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem Presidensial, tetapi

dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, maka sistem yang dianut adalah sistem presidensial. Hal itu kemudian ditegaskan dalam Pasal 6 A Ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Persoalannya adalah sistem politik di Indonesia yang berkembang pasca perubahan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan amandemen paket Undang-Undang Bidang Politik ternyata dalam praktek belum dapat berjalan sebagaimana diharapkan. Sehingga terkesan muncul distorsi terhadap sistem politik yang berjalan, terutama terkait korelasi antara sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yang menopangnya. Dengan sistem kepartaian yang sangat beragam atau bahkan ultra plural, maka menyebabkan kinerja pemerintahan atau eksekutif cenderung menjadi tidak efektif. Hal ini sudah terbukti dari proses pembahasan berbagai rencana kebijakan dan sikap yang diambil pemerintah terkait masalah atau isu yang sedang dihadapi. Pemerintah mengalami proses pe-lambatan luar biasa dalam

mengimplementasikan berbagai program kerjanya dan seringkali dikeluhkan kepada publik. Meskipun forum konsultasi antar Pimpinan DPR dan Pimpinan Fraksi-fraksi telah dilaksanakan dalam menanggapi berbagai hal-hal yang penting dibicarakan antara pihak legislatif dan eksekutif, pada kenyataannya hal itu bukan berarti otomatis dapat dilaksanakan oleh pemerintah secara leluasa.

Belum terjadinya pola hubungan oposisi dan pemegang kekuasaan secara wajar menimbulkan berbagai kejanggalan atas demokrasi ala presidensial di Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Pasal 17 Ayat (1) menyebutkan bahwa: "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara;" Selanjutnya, pada Ayat (4) dinyatakan bahwa: "Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang." Artinya, di satu sisi dalam menentukan struktur kementerian yang ada akan melibatkan kekuatan-kekuatan politik di parlemen, meskipun di sisi lain Presiden memiliki kewenangan prerogatif untuk memilih para personal kabinetnya. Hal yang harus dicatat bahwa hingga sekarang proses pembahasan RUU Kementerian Negara masih belum selesai dilakukan.

Ruang koalisi politik sangat diwarnai oleh beragam latar belakang politisi partai dalam kabinet dalam jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan kalangan non partai berdasarkan profesi tertentu. Mengingat pola hubungan oposisi-pemegang kekuasaan masih belum jelas dalam konfigurasi kepartaian di Indonesia, maka fundamental koalisi yang dibangun jelas sangat bersifat cair. Sehingga sangat mudah ditemui bahwa kebijakan pemerintah justru banyak dikritik oleh kalangan partai yang berada dalam barisan koalisi itu sendiri. Anggapan bahwa para menterinya yang sekaligus sebagai pengurus atau kader partai bersangkutan, seolah-olah dinilai lebih ditempatkan pada konteks individu bersangkutan dibandingkan menjadi wakil partai politik asal dirinya. Celaknya, kebutuhan koalisi demikian justru diterjemahkan pada kelemahan kepemimpinan nasional berhadapan dengan kepentingan partai politik. Sebaliknya, muncul dugaan terkait pertanyaan, apakah keseimbangan yang terjadi atas kebijakan yang diambil pemerintah dalam mengatasi persoalan sebagai akibat dari kejanggalan konstruksi politik yang ada atau justru sebaliknya merupakan konsekuensi dari personal kepemimpinan nasional itu sendiri?

Kelemahan kepemimpinan nasional menjadi krusial ketika menyadari bahwa proses kaderisasi melalui pelaksanaan fungsi rekrutmen partai politik belum berjalan secara optimal dalam kerangka upaya penyiapan para tokoh yang dapat tampil suatu saat pada konteks kompetisi menuju kepemimpinan nasional. Dengan konstruksi pola oposisi-pemegang kekuasaan yang belum berjalan secara lembaga, maka kelemahan fungsi rekrutmen partai politik jelas berdampak kurang menguntungkan bagi masa depan demokrasi. Pengisian para kader kepemimpinan nasional seringkali dilakukan secara *instant* atau sekedar mengandalkan popularitas sesaat dibandingkan dengan upaya pematangan dalam menaiki jenjang karier melalui tingkatan kepengurusan partai politik. Ironisnya, kelemahan ini seringkali dimanfaatkan oleh kecurigaan permainan politik uang (*money politics*) dalam rangka penentuan para kader yang dapat ditampilkan pada tataran permukaan politik publik, baik di tingkat nasional atau bahkan di tingkat lokal sekalipun.

Infrastruktur partai politik dalam menjalankan peranan sebagai instrumen penggerak demokrasi belum berjalan secara proporsional terhadap tuntutan

peranan sipil terkait dengan pemenuhan amanat kedaulatan rakyat, sehingga kader partai politik yang berasal dari mantan petinggi militer masih sangat mudah ditemui dalam kepengurusan inti partai politik. Dengan konstruksi ketatanegaraan yang membuka ruang pada sifat parlementer pemerintahan, maka berbagai kebijakan yang diambil eksekutif tidak dapat mengabaikan pertimbangan, konsultasi, atau bahkan persetujuan dari para wakil rakyat di legislatif. Ketentuan sifat pemerintahan yang demikian, jelas menciptakan kebutuhan untuk melakukan koalisi agar berbagai kebijakan yang dikeluarkan memperoleh dukungan kuat dari para kekuatan politik di parlemen. Meskipun setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Presiden dipilih langsung oleh rakyat, kebutuhan untuk melakukan koalisi politik sangat dirasakan pada tataran operasional pemerintahan sehari-hari. Ruang kebutuhan Presiden yang mau tidak mau harus memperoleh dukungan politik di parlemen ini sejak awal sudah diletakkan pada tataran awal pencalonannya, yaitu melalui usulan partai atau gabungan partai.

Sikap politik partai-partai pendukung pemerintah pun terlihat sangat mudah berubah dan

bahkan ironisnya justru dapat mengambil sikap menentang rencana kebijakan yang diambil oleh pemerintah sendiri. Semuanya bergerak dalam tingkatan politicking yang sangat tinggi atau setiap saat dapat berubah secara cepat, padahal partai-partai tersebut memiliki kadernya yang duduk di Kabinet. Paradoks lainnya adalah partai politik yang memiliki kader yang duduk di Kabinet tersebut dapat saja tidak mengakuinya sebagai wakil dari partai bersangkutan. Artinya, berbagai anomali politik dapat terjadi terkait dengan konfigurasi politik di tingkat sistem politik secara keseluruhan dan bahkan diawali dari dinamika yang terjadi di tingkat konfigurasi politik di DPR sendiri.

Untuk mengatasi berbagai paradoks politik ini, tampaknya langkah-langkah ke arah penyederhanaan sistem kepartaian dalam mendukung sistem politik nasional agar dapat bergerak secara konstruktif adalah jawabannya. Penyederhanaan sistem kepartaian dilakukan melalui sistem pemilu yang dapat mendukung langkah konsolidasi demokrasi tersebut. Sehingga, diharapkan bahwa melalui langkah penyederhanaan sistem kepartaian secara konstruktif itu, kehidupan demokrasi terkait hubungan antar kelembagaan negara dapat benar-benar secara substansial

menampilkan karakter politik yang bersifat *check and balances*.

Penutup

Demokrasi yang berkembang di era reformasi saat ini harus mampu menjawab kebutuhan dan sekaligus tuntutan riil rakyat yang tengah mengalami keterpurukan sebagai akibat krisis ekonomi. Makna strategisnya adalah, bagi partai politik, berlalunya waktu telah membuktikan bahwa ketidakmampuan menjawab persoalan riil kehidupan sehari-hari rakyat hanya menyebabkan terjadinya ketidakpuasan atas proses demokrasi yang sudah dijalankan. Tantangan riil dimaksud adalah menyangkut kemiskinan, lapangan kerja atau banyaknya pemutusan hubungan kerja (PHK), mahalanya harga atau bahkan langkanya ketersediaan kebutuhan sehari-hari, dan persoalan riil lainnya, yang harus segera dijawab oleh program kerja yang kongkrit atau bukan sekedar janji kosong partai atau elitnya semata. Komitmen atas kemampuan menjawab persoalan riil rakyat tersebut sekaligus merupakan tantangan bagi partai politik terkait usaha mewujudkan partisipasinya sesuai dengan kerangka politik berwawasan kebangsaan.

Makna politik wawasan kebangsaan bagi partai politik menjadi sebuah fundamental yang

sangat strategis bagi pengambilan langkah-langkah proses konsolidasi demokrasi agar dapat berjalan secara matang. Keberhasilan pembentukan fundamental tersebut, akan menentukan ke arah mana iklim keterbukaan dan partisipasi yang sedang berkembang akan digerakkan agar tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Daftar Pustaka

Buku

- Katz, Richard S., dan Croty, Editor, William, *Hand Book of Politics*, Sage Publication, London, 2006.
- Tanjung, Akbar, *The Golkar Way*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

Dokumen

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Berita Acara No 43/15-BA/VII/2008 tentang Verifikasi Faktual Kepengurusan Parpol di tingkat pusat, provinsi, dan kab/kota.

Media Massa

- "Fenomena Golput dalam Pemilu 2004" *Suara Merdeka* 27 Mei 2004.
- "Golput Pemenang Pemilu 2004", *Kompas*, 15 Mei 2004.
- "Banyaknya Parpol Tidak Beri Alternatif", *Kompas* 9 Juli 2008.