

## Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia

**Abd. Rahman Mawazi**

*Harian Tribun Batam. Email: ar.mawazi@gmail.com*

**Abstrak:** Dalam sistem demokrasi, keberadaan partai politik tidak bisa dinafikan dengan dua fungsinya; penyalus aspirasi rakyat sekaligus alat untuk mendapatkan kekuasaan. Oleh karena itu, secara kelembagaan, setiap partai politik memiliki karakteristik dan corak dengan dua fungsinya tadi. Dalam sistem presidensial seperti di Indonesia, terjadi “keambiguan” bagi partai politik karena suara terpecah antara legislatif dan eksekutif yang sama-sama hasil dari pemilu. Dalam kelembagaan partai politik, setidaknya diperlukan sebuah konsistensi dalam menjaga visi dan misi. Sementara di Indonesia, dengan sistem saat ini, akan menimbulkan disfungsi yang berkepanjangan bagi partai politik. Sebab itu, perlu sebuah terobosan lain untuk mencapai stabilitas politik yang dinamis.

**Keyword:** *Partai Politik, Sistem Presidensial, Kekuasaan.*

### Pendahuluan

Partai politik menjadi instrumen penting dalam sistem demokrasi karena motif utama berpolitik ialah untuk mendapatkan kekuasaan yang terlegalisasi. Pascaruntuhnya sistem monarki absolut, kemudian digantikan dengan sistem demokrasi, perebutan kekuasaan dan pemenuhan kepentingan menimbulkan konflik sehingga perlu suatu kelembagaan yang menjadi sarana bagi dua tujuan tersebut, yakni partai politik.<sup>1</sup> Dalam praktiknya di era modern ini, keberadaan partai politik di berbagai negara dengan sistem demokrasi menunjukkan peranan krusial untuk tujuan politisnya. Maka partai politik menjelma menjadi sarana penting bagi penyaluran kepentingan rakyat dan

---

<sup>1</sup>Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 398. Keterangan lebih lengkap tentang sejarah partai politik, lihat Maurice Duverger, Asal Mula partai politik, dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: 2012), hlm. 1-17.

perebutan kekuasaan di kalangan elit sekaligus untuk melerai konflik.

Keberagaman kepentingan, konflik, dan kekuasaan merupakan tiga hal pokok dalam dunia politik. Kepentingan menjadi beragam karena pada kenyataannya masyarakat pada suatu negara sangatlah beragam. Beragam kepentingan dalam struktur dan interaksi sosial bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sedangkan di sisi lain, sistem dan struktur sosial sendiri membutuhkan suatu keteraturan agar tidak menimbulkan kekacauan. Karena itu, dibutuhkan kekuasaan yang terlegitimasi agar memiliki otoritas dan kewenangan untuk keteraturan sistem dengan berbagai kepentingan yang melingkupinya.<sup>2</sup> Maka, berpolitik tak lain adalah pertempuran kepentingan. Memperjuangkan kepentingan individu atau kelompok merupakan motivasi utama dalam berpolitik. Pemenang dalam pertarungan kepentingan akan mendapatkan legitimasi untuk berkuasa dan menentukan arah serta kebijakan negara.

Secara sederhana partai politik merupakan *representation of ideas*<sup>3</sup> yang harus ada dalam kehidupan politik modern yang demokrasi. Partai politik sebagai suatu organisasi yang berorientasi pada *representation of ideas* secara ideal dimaksudkan untuk mewakili kepentingan-kepentingan warga, memberikan jalan kompromi bagi pendapat/tuntutan yang saling bersaing, serta menyediakan ruang bagi suksesi kepemimpinan politik secara damai dan legitimasi. Dalam sistem demokrasi, untuk mewujudkan kekuasaan itu, kepentingan haruslah terwadahi dalam sebuah lembaga yang disebut dengan partai politik. Partai politik merupakan perwujudan konkrit dari kepentingan politik yang diperjuangkan oleh suatu kelompok masyarakat supaya aspirasi politiknya bisa tersalurkan dan kepentingnya bisa tercapai. Partai politiklah yang nantinya akan memperjuangkan

---

<sup>2</sup>Firmanzah, *mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm. 32

<sup>3</sup> Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 23.

aspirasi dari masyarakat yang memiliki kepentingan yang sama itu. Dengan demikian, partai politik adalah institusi yang dibutuhkan untuk memfasilitasi kepentingan politik suatu masyarakat. Dalam sistem demokrasi pula dikenal sistem pemilihan dan partai politik sebagai kendarannya.

Contoh kasus di Indonesia dengan dinamika partai politik telah mengalami pasang surut dalam sejarah perjalanan bangsa ini. Berbagai sistem kepartaian telah diterapkan sejak negara ini menganut demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, era orde lama,<sup>4</sup> hingga era reformasi. Berbagai landasan asas, ideologi, dan kepentingan telah melahirkan sebuah semangat untuk mendirikan sebuah lembaga atau institusi berupa partai politik. Melalui partai-partai itu, para pendukung dan elit partai (politisi) berkolaborasi untuk meraih kekuasaan demi terwujudnya kepentingan bersama.

Memang, sistem kepartaian tidak lepas dengan sistem pemilihan sebab dalam sistem demokrasi suara dari pemilih sangat menentukan keberhasilan atau kemenangan partai partai. Sedangkan suara yang diberikan pemilih melalui partai ataupun elit partai, merupakan sebuah harapan dari perjuangan kepentingannya ketika berhasil menduduki kekuasaan. Tetapi, para elit partai sepertinya hanya berjuang untuk kepentingan pribadi saja tanpa mempertimbangkan rakyat yang menjadi massa pemilihnya. Padahal mereka telah mencari simpati rakyat dengan menyampaikan visi dan misi yang diejawantahkan dari ideologi dan perjuangan partai itu.

Berlandaskan pada keterangan di atas, yang menjadi pertanyaan dalam makalah ini ialah sistem kepartaian apa yang berlaku dalam sistem politik di Indonesia. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penulis menggunakan analisa teori kelembagaan.

---

<sup>4</sup> Mengenai sejarah perjalanan dan dinamika partai politik pada demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan era Orde Baru ini, lihat M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1983).

### **Teori Kelembagaan Partai Politik**

Pendekatan institusional memandang partai politik sebagai lembaga yang memiliki struktur dan fungsi untuk mencapai tujuan. Teori kelembagaan (institusional), menyatakan bahwa partai politik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara baik legislatif maupun eksekutif sebagai kebutuhan para anggotanya untuk mengadakan kontak dan membina dukungan dengan masyarakat. Berangkat dari itu, beberapa pakar memiliki definisi yang berbeda-beda tentang partai politik. Mengutip dari Miriam Budiardjo, Carl J Friedrich mendefinisikan partai politik sebagai sekelompok manusia yang teroganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan. Sedangkan Sigmund Neumann mendefinisikan partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.<sup>5</sup> Dua definisi tersebut memberikan penekantan tentang perebutan kekuasaan. Beberapa pakar lainnya, seperti Mark N Hagopian mendefinisikan partai politik sebagai organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik dalam rangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologi tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.<sup>6</sup> Sedangkan definisi ini Hagopian ini lebih menandakan tentang kepentingan politik yang biasa terakumulasi dalam sebuah ideologi partai.

Dari definisi tersebut, tampak bahwa partai politik sebagai sebuah lembaga bertujuan untuk keseimbangan dan kesetabilan politik dari tiga hal besar pusran politik, yakni kepentingan, kekuasaan dan konflik. Sebagaimana menurut Samuel P Huntington, kelembagaan politik berkaitan dengan kestabilan

---

<sup>5</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 404

<sup>6</sup>Dikutip dari Ichlasul Amal, dalam pengantar Teori-teori Mutakhir Partai Politik, hlm. xv.

dan ketertiban politik itu sendiri.<sup>7</sup> Ia menilai, lambannya kelembagaan politik itu menyebabkan terjadinya kemerosotan dalam politik karena tidak mampu beradaptasi pada perubahan sosial dan ekonomi yang berkembang. Tingkat pelebagaan setiap sistem politik dapat ditentukan dari segi kemampuan untuk menyesuaikan diri, kompleksitas, otonomi, dan keterpaduan organisasi dan tatacara. Menurut Huntington, pelebagaan organisasi dan tatacara tertentu di dalam sistem politik dapat diukur dengan empat indikator.

Pertama, penyesuaian diri- kekakuan, yakni Makin mudah menyesuaikan diri, organisasi makin tinggi tingkat pelebagaannya. Kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri, dapat diukur dari (a) usia organisasi, yaitu makin tua organisasi, makin tinggi tingkat pelebagaannya; (b) usia generasi, yaitu makin sering suatu organisasi mampu mengatasi masalah suksesi dengan luwes, makin tinggi tingkat pelebagaannya; (c) fungsi, yaitu makin mudah menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan dengan mengubah fungsi, makin tinggi tingkat pelebagaannya. Kedua, kompleksitas – kesederhanaan, yakni makin kompleks organisasi, makin tinggi tingkat pelebagaannya. Ketiga, otonomi–subordinasi, yaitu sejauh mana organisasi politik dan prosedur tidak tergantung dari kelompok sosial dan metode perilaku yang lain. Dan keempat, kesatuan dan perpecahan, yaitu semakin terpadu dan utuh suatu organisasi, semakin tinggi tingkat pelebagaannya.

Dengan demikian, menurut Huntington, semakin partai mampu menunjukkan derajat parameter pelebagaan yang tinggi, semakin melembaga partai tersebut. Hal ini ditunjukkan dengan kemampuan partai dalam mengelola organisasi internal, hubungan antar-partai dan peran dalam sistem politik. Melalui kerangka teori Huntington ini, penulis akan mengkaji tentang dinamika partai politik di Indonesia yang menganut sistem multipartai. Tetapi, kajian ini hanya terbatas pada partai pemenang pemilu saja, dengan metode komparasi.

---

<sup>7</sup>Pemikiran tentang kelembagaan Huntintong ini penulis kutip dari Wawan E. Kuswandro, *Teori Pelebagaan Partai Politik Huntington*, dalam [http://wkwk.lecture.ub.ac.id/tag/teori-kelebagaan-partai-politik/#\\_ftn1](http://wkwk.lecture.ub.ac.id/tag/teori-kelebagaan-partai-politik/#_ftn1)

Untuk melengkapi kajian ini, maka perlu juga diketahui tentang teori sistem kepartaian. Menurut Maurice Duverger (dalam Miriam Budiardjo:415), ada tiga sistem kepartaian yang berlaku di dunia, yakni sistem partai tunggal, dwi partai, dan multi partai.<sup>8</sup> Sistem partai tunggal banyak dianut oleh negara komunis seperti Tiongkok dan Kuba, dan beberapa negara di Afrika. Beberapa pengamat beranggapan bahwa istilah ini kurang relevan, sebab suatu sistem selalu mengandung lebih dari suatu bagian. Jadi, dianggap tidak relevan. Di sistem ini, suasananya non-kompetitif, sebab semua golongan harus menerima pimpinan partai tersebut dan tidak di benarkan untuk bersaing dengannya dan dianggap pengkhianatan. Ada kecenderungan sistem ini di anut oleh negara yang baru terlepas dari kolonialisme, sebab pemimpin yang baru naik ingin mengintegrasikan berbagai golongan agar dapat tercapainya pembangunan yang future-oriented.

Adapun sistem dwi partai. Banyak negara yang menerapkan sistem dwi-partai, seperti Inggris, AS, Filipina, Kanada, dan Selandia Baru. Dalam sistem ini pihak yang kalah akan menjadi pengecam utama jika terdapat kesalahan (setidaknya menurut mereka) dalam kebijakan partai yang menduduki pemerintahan, dengan pengertian sewaktu-waktu peran ini dapat tertukar. Ada tiga syarat agar sistem ini dapat berjalan baik. Yakni masyarakat bersifat homogen, masyarakat memiliki konsensus yang kuat mengenai asas dan tujuan sosial politik, dan adanya kontinuitas sejarah. Inggris dapat dikatakan yang paling ideal. Partai buruh dan partai konservatif bisa dikatakan tidak memiliki perbedaan yang signifikan dalam hal asas dan tujuan politik, sehingga perubahan kepemimpinan tidak terlalu mengganggu kontinuitas kebijakan pemerintah. Hanya saja partai buruh lebih condong membuat pemerintah melakukan pengendalian dan pengawasan di bidang ekonomi. Sedangkan partai konservatif lebih memilih kebebasan berusaha.

Sementara sistem multi partai. Sistem ini di gunakan di Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Prancis, dan Swedia.

---

<sup>8</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 415-420

Sistem ini dalam pemerintahan parlementer cenderung menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, hingga badan eksekutif sering berperan lemah dan ragu-ragu. Sebab tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk menduduki pemerintahan sendiri hingga memakasa untuk berkoalisi. Dengan demikian, pengambilan keputusan menjadi lebih rumit karna harus bermusyawarah dengan partai-partai koalisi karena koalisi yang dibangun pun bisa mengalami pasang surut. Meski demikian, banyak kalangan menilai sistem ini lebih cocok dan efektif dalam merepresentasikan keinginan rakyat yang beranekaragam ras, agama, atau suku. Dalam kasus Indonesia, meskipun menganus sistem multi partai, tetapi pernah

### **Dinamika Partai Politik di Indonesia**

Sebelum membahas lebih jauh tentang partai politik di Indonesia, patut diketahui bahwa sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia ialah sistem presidensial. Dalam pendekatan kelembagaan politik, sistem ini menitik beratakan pada struktur dan fungsi politik seorang presiden, yang menjadi kelapa negara sekaligus kepala pemerintahan. Sedangkan dari sisi kelembagaan partai politik, Indonesia menganut sistem multi partai yang biasanya sangat cocok digunakan pada sistem parlementer. Dengan demikian, sistem multi partai yang berlaku di Indonesia ini berbeda dengan sistem yang dianut oleh negara lain. Menariknya, parlemen yang merupakan perwakilan dari rakyat adalah pengejawantahan dari sistem pemilihan perwakilan dalam pemilihan umum (pemilu) legislatif. Sedangkan untuk bisa mencalon kandidat presiden dan wakil presiden, partai politik harus mendapatkan suara minimal. Apabila tidak terpenuhi, maka partai politik harus berkoalisi dengan partai politik lain agar kuota perolehan kursi di parlemen mencukupi untuk syarat pencalonan presiden dan wakil presiden.

Dengan demikian, partai pemenang pemilu pada legislatif belum tentu adalah partai pemenang pemilu presiden dan wakil presiden. Kenyataan ini menimbulkan ambiguisme dalam melihat penguasa yang sebenarnya, khususnya bila terjadi *minority government*. Hal ini terjadi pemerintahan saat ini, yakni

pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla untuk periode 2014-2019. Realisasi kepentingan politik yang mejadi cita-cita partai akan terhambat oleh mayoritas pemenang suara di parlemen yang komposisinya justru dimenangkan oleh kalangan oposisi. Hal ini menunjukkan bahwa, partai politik belum menjadi lembaga yang mampu menampung kepentingan warga sebab pilihan warga bukan karena kesamaan kepentingan melainkan karena pengaruh dari elit penenti dalam partai itu sendiri.<sup>9</sup>

Kenyataan ini tidak lepas dari sejarah panjang tentang pencarian sistem politik di Indonesia. Dalam sejarah, Indonesia pernah menerapkan sistem demokrasi liberal pada masa awal kemerdekaan, lalu beralih pada sistem demokrasi terpimpin pada era Orde Lama, dan sistem demokrasi Pancasila pada era Orde Baru, dan kembali pada sistem demokrasi liberal pada era reformasi sekarang ini. Dalam setiap era tersebut, peranan parati politik memperlihatkan perbedaan dalam perjuangan kepentingan yang berbeda-beda. Indonesia telah menjalankan sistem multipartai sejak Pemilihan Umum yang pertama yaitu pada tahun 1955 diikuti oleh 29 partai politik, pemilu 1971 diikuti oleh 10 partai politik, dan pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 diikuti oleh tiga partai politik yaitu Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Untuk pertama kalinya Golongan Karya turut serta dalam pemilu yakni pada 1971. Dalam hasil perolehan suara memperlihatkan Golkar menjadi pemenang dengan suara 34.348.673 atau 62,82% sehingga memperoleh 236 kursi parlemen. Saingan terdekatnya adalah NU yang memperoleh 10.213.650 suara atau 18,68% dengan mendapatkan 58 kursi di parlemen. Hasil tersebut menunjukkan mulai berlakunya sistem

---

<sup>9</sup>Dalam pandangan teori elit, pengaruh elit partai sangat signifikan dalam memperoleh dukungan ketika pemilu. Para elit ini juga menjadi penentu dalam setiap gerak politik yang akan berlaku. Pada intinya, penguasa itu sendiri merupakan kelompok elit. Keterangan lebih lengkap tentang hubungan penguasa dan kelompok elit ini, lihat Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995)

kepartaian satu partai berkuasa.<sup>10</sup> Bagaimana tidak, dengan total 360 kursi yang tersedia di dewan perwakilan rakyat, Golkar meraih 236 kursi sehingga menguasai 62,82% suara di parlemen. Ini lebih dari cukup untuk meloloskan aneka rancangan undang-undang yang dikeluarkan oleh partai politik, termasuk Undang-undangan nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Golkar sendiri bukanlah termasuk partai politik, melainkan organisasi politik non partai. Lebih tepatnya, Golkar adalah kepanjangan dari pemerintahan dalam politik praktis untuk menjaga kekuasaannya.<sup>11</sup>

Dengan undang-undang baru, sembilan partai selain Golkar di kelompokkan menjadi dua partai baru. Peramaialah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai hasil peleburan dari partai-partai berasaskan Islam seperti NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Kedua, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai hasil penggabungan dari partai-partai berasaskan nasionalisme dan agama non Islam seperti PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Murba. Sehingga pemilu selanjutnya di bawah rezim Orde Baru hanya diikuti oleh tiga partai, Golkar, PPP, dan PDI. Maka secara tidak langsung bahwa bila dilihat dari perspektif massa pendukung, maka partai-partai dapat dikategorikan dua, yakni partai islamis dan nasionalis.<sup>12</sup>

Pada pemilu 1977 perolehan suara Golkar mengalami penurunan 0,69% ketimbang pemilu sebelumnya, termasuk penurunan jumlah kursi dari 236 menjadi hanya 232. Meskipun demikian, Golkar tetap merupakan mayoritas dan dominan dalam pengambilan keputusan di tingkat parlemen. Trend yang muncul adalah, terjadinya kenaikan suara partai-partai berasaskan Islam yang bergabung di dalam PPP. Partai ini (yang

---

<sup>10</sup>M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, hlm. 170

<sup>11</sup>*Ibid.* hlm. 173

<sup>12</sup>Adu kekuatan dua kelompok ini telah berlangsung sejak awal pendirian bangsa ini. Perdebatan sengit antar islamis dan nasionalis ini terjadi ketika merumuskan dasar negara. Meski demikian, dalam gerakan kepartaian, baik kelompok islamis dan nasionalis terbelah lagi menjadi beberapa golongan sehingga menjelma menjadi berbagai partai sebagaimana terlihat pada pemilu 1955. Selengkapnya lihat Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 437

merupakan gabungan NU, Parmusi, PSII, dan Perti) mengalami kenaikan 2,17% suara ketimbang pemilu 1971. Kursi yang diperoleh PPP adalah 99. Trend kebalikannya terjadi di PDI, di mana perolehan suara menurun 1,48% sehingga hanya mendapat 29 kursi parlemen. Jika pun PPP dan PDI berkoalisi, maka suara total keduanya hanya 128 kursi. Ini tidaklah cukup untuk menentang suara Golkar yang menguasai 62,11% di tingkat parlemen.

Kondisi serupa ini terus belangsung hingga pemilu 1982. Golkar memenangkan 64,34% suara pemilu 1982, meraih 242 dari 364 kursi yang diperebutkan sehingga menguasai 66,48% suara di parlemen. Perolehan suara Golkar mengalami kenaikan 2,23% dari pemilu 1977. Sementara itu, PPP dan PDI mengalami penurunan jumlah suara ketimbang pemilu sebelumnya. PPP turun 1,51% dan memperoleh 94 kursi parlemen (25,82% suara di parlemen) sementara PDI turun 0.72 sehingga hanya memperoleh 24 kursi (6,60% suara di parlemen).<sup>13</sup> Kondisi yang sama, di mana sistem satu partai berkuasa juga terjadi di pemilu 1987 dan 1992 dengan kemenangan Golkar secara mutlak.

#### **Hasil perolehan kursi di DPR pada periode Orde Baru 1977-1997**

Partai	Tahun pelaksanaan pemilu				
	1977	1982	1987	1992	1997
Golkar	232	242	299	282	325
PPP	99	94	61	62	89
PDI	29	24	40	50	11
<b>Total kursi</b>	<b>360</b>	<b>360</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>425</b>

Keberhasilan Golkar dalam setiap pemilu tidak lepas dari tekanan yang secara struktural melali para elit penguasa. Orde baru dengan Golkarnya telah menjalma menjadi kekuasaan yang diktator dengan merangkul angkatan bersenjata sebagai bagian dari kekuatan politiknya. Tentar telah menjadi mesin politik

<sup>13</sup>M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, hlm. 212

sekaligus senjata dalam segala kegiatan pemerintah. Berbagai organisasi yang berafiliasi dengan pemerintahan mendapatkan tekanan untuk memilih Golkar. Dengan model demikian Golkar telah mempraktikkan kekuasaan dan kewenangan secara maksimal. Dalam sosiologi politik, kekuasaan merupakan upaya untuk mempengaruhi guna mengatur tananan sosial, poitik, budaya dan ekonomi.<sup>14</sup> Orde Baru telah menciptakan rasa ketakutan dalam berpolitik sehingga banyak yang masyarakat, khususnya memiliki ikatan struktural dengan pemerintahan, tidak bisa lagi mengelak untuk memilih partai lainnya. Maka sangat wajar sekali bila perolehan suara Golkar terus menanjak pada setiap pemilu. Kemenangan Golkar berarti juga kemenangan Soeharto.

Kondisi itu berbeda pada pemilu selanjutnya. Krisis politik yang diiringi dengan krisis ekonomi telah mengupah sistem politik di Indonesia. Soeharto mengundurkan diri dari jabatan presiden dan menyerahkan posisi itu kepada wakilnya, BJ Habibie. Sejak kala itu, tuntutan reformasi politik menjadi agenda utama yang terus didesak oleh berbagai elemen masyarakat, khususnya aktivis mahasiswa. Kenyataan itu telah mengubah bayak, termasuk perubahan sistem kepartaian. Jika pada Orde Baru sistem kepartaian dibatasi hanya tiga saja, maka pada pemilihan 1999 telah mengatut sistem multi partai murni. Bukan lagi sistem multi partai semu yang dipraktikkan Orde Baru. Pemilu 1999 dilakukan atas desakan publik yang diselenggarakan pada 7 Juni. Kala itu, partai peserta Pemilu mencapai 48 partai. Jumlah ini lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) memenangkan Pemilu kali ini dengan 33,74 persen suara dan memperoleh 153 kursi, sedangkan Golkar memperoleh 22,44 persen suara sehingga mendapatkan 120 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) meraih 12,61 persen suara dan

---

<sup>14</sup>Lihat Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2013), hlm. 68 dan Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 1999), hlm. 293-298

mendapatkan 51 kursi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) meraih 10,71 persen suara dan mendapatkan 58 kursi, Partai Amanat Nasional (PAN) meraih 7,12 persen dan mendapatkan 34 kursi.<sup>15</sup> Di luar lima besar, partai lama yang masih ikut, yakni PDI merosot tajam dan hanya meraih dua kursi dari pembagian kursi sisa. Dengan demikian, dalam pemilu kali ini tidak ada satu partai pun yang memperoleh suara lebih dari 50 persen suara nasional dan fragmentasi kekuatan partai sangat luas. Hal ini tentu disebabkan oleh banyaknya partai peserta Pemilu. Pemilu 1999 merupakan kemenangan pertama PDI-P.

Perolehan suara PDI-P yakni 33,74 persen dengan perolehan 153 kursi di parlemen tidak mampu memenangkan calon presiden yang diusung oleh Partai ini. Presiden yang terpilih saat itu, Abdurrahman Wahid justru berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa yang hanya meraih 12,61 persen suara dengan 51 kursi, sedangkan Megawati Soekarno Putri-calon yang diusung oleh PDI Perjuangan-terpilih menjadi Wakil Presiden. Padahal saat itu, pemilihan Presiden belum dilaksanakan secara langsung seperti sekarang ini, melainkan dipilih oleh MPR. Tetapi dalam perjalanannya, laporan pertanggung jawaban Abdurrahman Wahid ditolak MPR dan ia diturunkan dari jabatan presiden yang selanjutnya digantikan oleh Megawati.

Pemilu tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik. Jumlah ini berkurang dibanding Pemilu sebelumnya, karena telah diberlakukan *parliamentary threshold* berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Dalam Undang-Undang tersebut, ditentukan bahwa partai yang berhak untuk mengikuti Pemilu berikutnya adalah partai politik yang memiliki dua persen dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya tiga persen jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum. Golkar memenangkan Pemilu kali ini dengan perolehan suara 21,58 persen, sedangkan

---

<sup>15</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 450

PDI-P memperoleh 18,53 persen, Partai Kebangkitan Bangsa 10,57 persen, Partai Persatuan Pembangunan 8,15 persen, Partai Demokrat 7,45 persen, Partai Keadilan Sejahtera 7,34 persen, dan Partai Amanat Nasional 6,44 persen.<sup>16</sup>

Dalam Pilpres 2004, Partai Demokrat yang hanya memperoleh suara 7,45 persen dalam Pemilu Legislatif, kemudian bergabung dengan tujuh partai lainnya, yaitu: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Gabungan partai ini berhasil mengusung Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 2004-2009. Jusuf Kalla saat itu menjabat sebagai Ketua Umum Partai Golkar. Namun, hal itu tidak menjamin dukungan partai Golkar kepada pemerintah. Partai ini tidak termasuk dalam gabungan partai pendukung. Pemilu 2004 adalah pesta rakyat yang sangat bersejarah bagi Indonesia. Pasalnya, untuk pertama kalinya Indonesia menyelenggarakan pemilu secara langsung.

Pada pemilu tahun 2009 diikuti 38 partai politik nasional. Hanya sembilan partai yang memenuhi ambang batas perolehan suara 2,5 persen, yaitu Partai Demokrat 20,85 persen, Partai Golkar 14,45 persen, PDI-Perjuangan 14,03 persen, PKS 7,88 persen, PAN 6,01 persen, PPP 5,32 persen, PKB 4,94 persen, Gerindra 4,46 persen, dan Hanura 3,77 persen. Partai Demokrat yang memperoleh 20,85 persen suara dan menjadi pemenang dalam pemilu 2009 itu. kemenangan PD tidak lain ialah berkat tokoh karismatik seorang Susilo Bambang Yudoyono. Posisi sebagai presiden dan dewan pembina PD, telah berhasil mendongkrak suara PD. Tetapi, karena sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia, meskipun PD memenangkan pemilihan legislatif, tidak berarti ia bisa langsung duduk di kursi kepresidenan.

---

<sup>16</sup>*Ibid*, hlm. 454

Sedangkan pada pemilu 2014 diikuti oleh 12 partai politik. Adapun perolehan suara lima besar ialah sebagai berikut, yakni PDI-P berhasil memperoleh 23.681.471 suara atau 18.95 persen dengan 109 kursi di DPR, partai Golkar mendapatkan 18.432.312 suara atau 14.75 persen dengan 91 kursi, Partai Gerindra memperoleh 14.760.371 suara atau 11.81 persen dengan 73 kursi, Partai Demokrat memperoleh 12.728.913 suara atau 10.19 persen dengan 61 kursi. Demokrat yang sebelumnya berhasil memperoleh suara terbanyak, melorot jauh menjadi empat besar perolehan suara. Dari komposisi inilah, kemudian muncul koalisi Merah Putih dan koalisi Indonesia Hebat dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Dengan hanya dua kandidat, persaingan partai koalisi begitu terasa sebab keduanya nyarisimbang.

Dan yang tidak kalah menarik, dalam peraturan baru, pemenang partai pemenang pemilu legislatif tidak otomatis menduduki jabatan kursi pimpinan di DPR. Hal inilah yang membuat pemaknaan kekuasaan politik mulai mengalami reduksi sebab penguasa di parlemen merupakan koalisi yang berbeda dengan penguasa di pemerintahan. Kenyataan ini menimbulkan ambiguitas bila dilihat dari perspektif kelembagaan partai politik karena walaupun telah memenangi pemilihan legislatif dan eksekutif, PDI-P tidak bisa leluasa menjalankan otoritas dan kewenangannya sebagai penguasa. Sebab, dalam sistem distribusi kekuasaan elit dengan fungsi-fungsi sebagaimana berlaku di Indonesia ini, telah menciptakan dua kekuatan yang sama-sama hebat.

### **Analisis Kelembagaan**

Dari paparan di atas, maka dengan jelas bahwa partai yang pernah berkuasa di Indonesia hanya tiga saja, yakni Golkar, PDI-P dan Partai Demokrat. Ketiga partai inilah yang akan dianalisa menggunakan teori kelembagaan Samuel P Huntington sebagaimana telah disebutkan di atas. Analisa ini untuk melihat seberapa kuat kelembagaan partai tersebut sehingga bisa menjadi pemenang dalam pemilihan umum dan kemudian saling mengkomparasikan di antaranya ketiganya.

## 1. Partai Golkar

Partai Golkar memang cukup berhasil menjadi kendaraan politik para elitnya menduduki kekuasaan. Tetapi dalam pola penyesuaian diri yang dirinya, partai berlambang pohon beringin ini menggunakan cara dengan memanfaatkan pejabat struktur birokrasi dan alat-alat negara lainnya untuk bisa mendulang suara. Penyesuaian diri ini juga diuntungkan dengan aturan-aturan pemerintah. Bahkan, upaya penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia membuktikan Golkar semakin bisa menorehkan prestasi gemilang dalam setiap kemenangan pemilu

Golkar termasuk organisasi yang cukup kompleks karena memiliki anak-anak organisasi yang berafiliasi dengannya. Bahkan, organisasi profesional dari pegawai negeri pun mengarah kepada partai ini. Dengan demikian, Golkar tentu saja mampu melembagakan partaikan secara lebih matang. Sedangkan tentang kesatuan dan perpecahan, dengan sistem komando yang berpusat pada Suharto, Golkar bebas dari perpecahan. Hal ini terbukti dengan semakin menguatnya perolehan suara Golkar pada lima kali pemilu di masa Orde Baru.

Dalam hak otonomi-subordinasi, Golkar bisa secara mandiri mendapatkan sumber pendanaan melalui pendekatan birokrat. Golkar sendiri bukanlah murni partai politik, melainkan organisasi politik yang sengaja dibentuk oleh penguasa untuk melestarikan kekuasaannya secara legal. Dengan demikian, keikutsertaannya pada pemilu telah menjadikannya berbeda dengan organisasi lain. Tetapi, menurut Akbar Tanjung, dalam bukunya *The Way of Golkar*, ia mengatakan, hanya persoalan otonomi keuangan saja yang membuat Golkar belum sepenuhnya menjadi lembaga sebagaimana teori Huntington.

Namun, belakangan ini, konflik internal yang terus merongrong Golkar menjadi batu sandungan dalam memperkuat konsolidasi. Pergumulan perebutan kekuasaan oleh para elit partai, telah menyebabkan partai ini tidak lagi mengurus kader-kadernya dengan baik. Golkar era reformasi

memang lagi tidak memiliki tokoh center yang menjadi panutan dan bahkan, generasi yang berada di dalamnya termasuk generasi “tua”. Akibatnya, banyak kader yang pindah ke partai lain atau bahkan mendirikan partai baru.

## **2. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan**

Sebagai partai baru, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) telah mampu bersaing dan menunjukkan kualitasnya pada pemilu 1999 dan 2014. Sebagai partai yang berbasis massa, PDI-P telah mampu menjadikan menciptakan pendukung yang militan dan memiliki pendukung secara ideologi sama. Apalagi sang tokoh utamanya, Megawati Sukarno Putri, telah berhasil menjadikan kebekuan politik masa lalunya sebagai kekuatan untuk menggugah massa yang kala itu mulai meninggalkan partai Golkar. Ia berhasil menyesuaikan diri dengan kepentingan masyarakat sehingga mendapatkan dukungan yang pesat.

PDI-P termasuk organisasi yang tidak terlalu kompleks, tetapi memiliki massa ideologis yang kuat karena keberhasilan dalam beradaptasi. Bahkan, karena ketokohan seseorang, membuat partai ini bebas dari perpecahan di tubuh internal. Selalu saja keputusan terakhir berada di tokoh centralnya dan tidak mendapatkan bantahan dari kader-kadernya. Meski demikian, PDI-P termasuk lemah dalam otonomi-subordinasi karena faktor ketokohan seorang ketua umum itu. Akibatnya, PDI-P menjadi lembaga yang kaku dan kecenderungan pemilihnya memang tidak bertambah pesat, khususnya pada saat dua kali pemilu setelah menang pada 1999. Kesuksesan itu baru kembali diraih pada 2014 ini setelah mencoba untuk mengenalkan para elit dari kalangan mudanya, khususnya Joko Widodo.

Kondisi demikian itu, membuat kelembagaan PDIP masih sangat rentan mengalami penurunan perolehan suara. Pasalnya, bila selama berkuasa PDIP tidak menunjukkan perjuangan kepentingan yang sama dengan pemilihnya, maka akan dengan mudah ditinggalkan. Para pemilih pemula menjadi tidak tertarik dengan partai ini karena dianggap tidak lagi

memperjuangkan kepentingan bersama yang telah dijadikan ideologi perjuangan partai.

### 3. Partai Demokrat

Partai Demokrat (PD) termasuk partai yang cukup unik karena pada keikutsertaan pertamakali dalam pemilu 2004 telah berhasil mengantarkan ketua, Susilo Bambang Yudoyono, pada kursi presiden Republik Indonesia.<sup>17</sup> Hal ini beribas pada perolehan suara di pemilu 2009 karena keberhasilan pencitraan yang dilakukan selama menguasai eksekutif. PD cukup peka dalam menyesuaikan diri dengan merangkul berbagai kalangan usia sebagai kader. Bahkan, tidak sedikit kader dari partai lain yang berhasil ditarik dan bergabung dengan PD.

Sebagai partai yang masih cukup muda, PD memang tidak cukup kompleks dari sisi kekuatan partai. Namun, hal itu disadari dengan membentuk berbagai organisasi yang berafiliasi dengan PD. Tetapi, karena faktor ketokohan SBY, partai ini masih tetap bertahan dan justru mampu menang pada pemilu 2009. Kemenangannya itu tidak lepas juga dari kuatnya hubungan di antar kader sehingga tidak mudah pecah. Wajar bila kemudian semakin banyak kader yang merapat ke PD karena telah menilai partai ini cukup sukses.

Akan tetapi, karena beberapa kader yang terjebak pada kasus korupsi, membuat partai ini menjadi goyang. Publik atau pemilih yang menaruh harapan pada PD mulai mengalihkan perhatian dan apalagi sang sosok utamanya, SBY, tidak lagi berkesempatan untuk mencalonkan diri. Maka, tidak heran bila perolehan suara pada 2014 mengalami penurunan drastis dan bahkan jauh lebih rendah dibandingkan dengan partai yang relatif masih mudah. Dengan demikian, nasib PD untuk tetap bisa meraih suara yang banyak juga masih penuh perjuangan untuk pemilu yang akan datang.

---

<sup>17</sup> Hampir semua partai politik memang menitikberatkan seorang tokohnya dalam mendulang suara. Menurut Ramlah Surbakti, hal ini menyebabkan sistem kelembagaan partai tidak berjalan maksimal karena terlalu bergantung pada sosok ketua umumnya. Ramlah Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 2010) hlm. 159

## Penutup

Sistem kepartaian yang dianut di Indonesia merupakan multi partai. Sistem ini telah berjalan cukup lama walaupun pernah mengalami pengerucutan hingga tiga partai saja, yakni Golkar, PPP, dan PDI. Dengan sistem pemilihan yang menganut asas proporsional, setiap pemilih tidak mengetahui siapa wakil-wakilnya dipilih untuk duduk di legislatif. Tetapi, pada era reformasi, telah terjadi perubahan sistem politik yang memungkinkan pemilih mengetahui siapa calon yang dipilih. Sistem proporsional terbuka ini berimbas pada pengautan elit dan partai sekaligus. Persoalannya, sistem multi partai ini pada sistem politik presidensial menimbulkan disfungsi komunikasi politik antar eksekutif dan legislatif. Akibatnya, sering terjadi kebuntuan dialogis dalam upaya menjalankan program pemerintahan karena presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas. Hal ini juga menjadi kelemahan dari sistem multi partai sebab tidak ada partai bisa menang mutlak sehingga harus berkoalisi.

Secara kelembagaan partai politik di Indonesia hingga kini masih menunjukkan kelemahan tingkat pelembagaan. Pada umumnya mereka belum berhasil menjalankan fungsi-fungsinya, terutama dalam mengelola konflik, malah merupakan bagian dari konflik. Ramlan Surbakti juga menyatakan, bahwa kelemahan utama partai politik di Indonesia antara lain adalah rendahnya derajat kesisteman karena terlalu dominannya peran pemimpin partai daripada kedaulatan anggota, lemahnya bangunan ideologi partai (masih dominannya faktor figur sebagai simbol partai atau orientasi politik tokoh sentral secara personal), otonomi partai terkait penyandang dana, dan perbedaan pengetahuan publik tentang partai politik dengan gambaran tentang sosok dan kiprah partai yang dikemukakan pengurus serta aktivis partai politik. Dari pemikiran ini, dapat dikatakan bahwa partai politik di Indonesia masih belum melembaga.

### Daftar Pustaka

- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2008.
- Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2012.
- Firmanzah, *mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011
- Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984
- M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1983.
- Wawan E. Kuswandro, *Teori Pelembagaan Partai Politik Huntington*, dalam [http://wkwk.lecture.ub.ac.id/tag/teori-kelembagaan-partai-politik/#\\_ftn1](http://wkwk.lecture.ub.ac.id/tag/teori-kelembagaan-partai-politik/#_ftn1)
- Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit: Peranan Elit Penentu dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2013
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Press, 1999
- Ramlah Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010