

PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN PASCA ORDE BARU

Andi Suwarko

IAIN Sunan Ampel

andisuwarko1974@gmail.com

Abstract

The party system in post new order was shifted from extreme multi-party system in the 1999, 2004, 2009 general elections into a simple multi-party system in the 2014 election. The distance of ideology was shifted also from a system of moderate pluralism into simple pluralism. This research seeks to examine: *first*, the implications of a multi-party system after the new order; *second*, the solution to overcome the implications of multi-party case. Research findings: *first*, the implications of a multi-party system were the absence of the majority party in parliament. President-elected often not of the party was winning in election, which eventually form a coalition to secure a policy and political stability. *Second*, to overcome the problem was making simplification of the party system with two approaches, the approaches “by nature” and “by design”.

Keywords: Political parties, party system, elections, post-New Order

Abstrak

Sistem kepartaian pasca orde baru bergeser dari sistem multi partai ekstrim pada pemilu 1999, 2004, 2009, ke sistem multi partai sederhana pada pemilu 2014. Jarak ideologinya juga bergeser dari sistem pluralisme moderat ke pluralisme sederhana. Riset ini berupaya mengkaji *pertama*, implikasi dari sistem multi partai pasca orde baru; *kedua*, solusi mengatasi implikasi dari multi partai yang terjadi. Hasil temuannya: *pertama*, implikasi sistem multi partai adalah tiadanya partai mayoritas di parlemen. Presiden terpilih sering bukan dari partai pemenang pemilu, yang akhirnya melakukan koalisi untuk mengamankan kebijakan dan stabilitas politik. *Kedua*, cara mengatasi problem adalah dengan penyederhanaan sistem kepartaian dengan dua pendekatan; pendekatan *by nature* dan pendekatan *by design*.

Kata kunci: Partai politik, sistem partai, pemilihan umum, pasca Orde Baru

Pendahuluan

Liberalisasi politik merupakan salah satu indikator terjadinya transisi dari otoritarianisme ke demokrasi.¹ Salah satu bentuk terjadinya liberalisasi politik dalam konteks politik Indonesia pasca Orde Baru adalah liberalisasi hak politik rakyat untuk mendirikan partai politik. Animo dan hasrat politik rakyat untuk berpolitik melalui partai politik begitu luar biasa. Sehingga partai politik menjamur bak cendawan di musim penghujan. Setidaknya tercatat 148 (seratus empat puluh delapan) partai politik di Kementerian Hukum dan HAM pada awal reformasi. Tiga kali pesta demokrasi (pemilu) pasca Orde baru diikuti oleh banyak partai politik. Pemilu 1999 diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik, lalu pemilu 2004 diikuti oleh 24 (duapuluh empat) partai politik, selanjutnya pemilu 2009 diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) partai politik nasional dan 6 (enam) partai politik lokal.

Artikel ini akan memaparkan realitas tentang sistem multi partai ekstrim pada pemilu pasca Orde Baru, implikasi sistem multi partai ekstrim terhadap efektifitas pemerintahan presidensial dan upaya rekayasa penyederhanaan sistem kepartaian dari sistem multi partai ekstrim ke sistem multi partai sederhana (moderat).²

Sistem Kepartaian Pasca Orde Baru

Sistem kepartaian pasca Orde Baru, jika dikaji dari jumlah partai politiknya dapat dikategorikan menganut sistem

¹Kajian lebih detail tentang liberalisasi politik lihat Guilermo O'Donnell *et.al Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif* (Jakarta: LP3ES, 1993), Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* edisi terjemahan (Jakarta: Grafiti, 1995), John Markoff, *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), Scott Mainwaring, Frances Hagopian, *The Third Wave of Democratization in Latin America* (Cambridge University Press, 2005).

²Penjelasan lebih lanjut tentang sistem kepartaian lihat Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State* (London: Methuen, 1967), Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988). Richard S Katz & Crotty William, *Handbook of Party Politics*. (London, Thousand Oaks, & New Delhi: SAGE Publications, 2006)

multi partai (Duverger, 1967: 207). Sistem multi partai merupakan suatu sistem yang terdiri lebih dari dua partai dominan. Sistem ini merupakan produk struktur masyarakat yang majemuk (plural), baik secara sosial, kultural, maupun ekonomi. Sedangkan jika dikaji dari jarak ideologinya, Indonesia dikategorikan menganut sistem pluralisme baik sederhana, maupun moderat (Sartori, 1976: 162). Berikut akan dipaparkan sistem kepartaian yang digunakan pada pemilu pasca Orde Baru, baik pemilu 1999, 2004, 2009, maupun 2014.

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca Orde Baru. Partai politik yang berhasrat menjadi kontestan pemilu dan teregistrasi di Kementerian Hukum dan HAM sebanyak 148 (seratus empat puluh delapan) partai. Namun dalam proses verifikasi administratif dan faktual yang dilakukan penyelenggara pemilu hanya 48 (empat puluh delapan) partai politik yang dinyatakan lolos sebagai partai peserta pemilu, yaitu: Partai Indonesia Baru, Partai Kristen Nasional Indonesia, Partai Nasional Indonesia-Supeni, Partai Aliansi Demokrat Indonesia, Partai Kebangkitan Muslim Indonesia, Partai Ummat Islam, Partai Kebangkitan Ummat, Partai Masyumi Baru, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Abul Yatama, Partai Kebangsaan Merdeka, Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Rakyat Demokratik, Partai Syarikat Islam Indonesia 1905, Partai Katolik Demokrat, Partai Pilihan Rakyat, Partai Rakyat Indonesia, Partai Politik Islam Indonesia Masyumi, Partai Bulan Bintang, Partai Solidaritas Pekerja, Partai Keadilan, Partai Nahdlatul Ummat, Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Republik, Partai Islam Demokrat, Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen, Partai Musyawarah Rakyat Banyak, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Uni Demokrasi Indonesia, Partai Buruh Nasional, Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong, Partai Daulat Rakyat, Partai Cinta Damai, Partai Keadilan dan Persatuan, Partai

Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia, Partai Nasional Bangsa Indonesia, Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia, Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia, Partai Nasional Demokrat, Partai Ummat Muslimin Indonesia, Partai Pekerja Indonesia (Asfar, 2006:118). Bila dilihat dari jumlah partai peserta pemilunya, sistem kepartaian pemilu 1999 menggunakan sistem multi partai dalam varian sistem multi partai ekstrim.

Sedangkan komposisi ideologis partai politik peserta pemilu 1999 dapat dikategorikan sebagai berikut.

Pertama, partai yang berideologi nasionalis. Partai-partai tersebut adalah PDI Perjuangan, Partai Demokrasi Indonesia, PNI Massa Marhaen, PNI Supeni, Partai Kebangsaan Merdeka, Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Republik, Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen, Partai Daulat Rakyat, Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Nasional Bangsa Indonesia, Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia, Partai Nasional Demokrat.

Kedua, partai yang berideologi Islam. Partai tersebut adalah PPP, PSII, PSII 1905, Partai Keadilan, Partai Cinta Damai, PKB, PBB, PAN, PNU, PUI, PUMI, PKU Suni, PP, Masyumi, Masyumi Baru, KAMI, PID. *Ketiga*, partai berideologi sosialisme demokrasi yaitu Partai Buruh Nasional (PBN), Partai Indonesia Baru (PIB), Partai Rakyat Demokratik (PRD). *Keempat*, partai berideologi *developmentalisme* yaitu Partai Golongan Karya (Golkar).

Jika dilihat dari jarak ideologinya, dapat disimpulkan bahwa sistem kepartaian yang digunakan pada pemilu 1999 adalah sistem pluralisme moderat. Sistem pluralisme moderat adalah sistem kepartaian yang terdiri dari banyak partai dengan tiga atau empat ideologi (bipolar). Polaritas antar ideologi kecil (jarak antar ideologi dekat, tidak memiliki perbedaan ideologi yang tajam), dan arahnya sentripetal (menuju ke pusat atau integrasi nasional).

Pemilu 2004 merupakan pemilu kedua pasca Orde Baru. 120 (seratus dua puluh) partai politik berupaya mendaftarkan diri ke Kementerian Hukum dan HAM, namun hanya 84 (delapan puluh empat) partai yang mendapatkan legalitas sebagai “badan hukum”. Setelah diverifikasi secara administratif dan faktual oleh penyelenggara pemilu, hanya 24 (dua puluh empat) partai politik yang lolos menjadi peserta pemilu. Partai-partai yang lolos tersebut antara lain: Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Buruh Sosial Demokrat, Partai Bulan Bintang, Partai Merdeka, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Partai Perhimpunan Indonesia Baru, Partai Nasional Banteng Kemerdekaan, Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Amanat Nasional, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Bintang Reformasi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Damai Sejahtera, Partai Golongan Karya, Partai Patriot Pancasila, Partai Sarikat Indonesia, Partai Persatuan Daerah, Partai Pelopor (KPU, 2005:5).

Bila dilihat dari jumlah partai peserta pemilu, sistem kepartaian pemilu 2004 menggunakan sistem multi partai dalam varian sistem multi partai ekstrim. Meskipun jumlahnya lebih sedikit dibandingkan pemilu 1999. Sedangkan komposisi ideologis partai politik peserta pemilu 2004 dapat dikategorikan sebagai berikut.

Pertama, partai berideologi nasionalis yaitu PDI Perjuangan, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Demokrat, Partai Patriot Pancasila, Partai Merdeka, Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), PNI Marhaenisme, dan partai Pemersatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Pelopor, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Damai Sejahtera (PDS). *Kedua*, partai berideologi/berbasis masa Islam yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan

Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Persatuan Nahdatul Ulama Indonesia (PPNUI), Partai Amanat Nasinaoal (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). *Ketiga*, partai berideologi sosialisme demokrasi yaitu Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD) dan Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB). *Keempat*, partai berideologi *developmentalisme* yaitu Partai Golongan Karya (Golkar). Jika dilihat dari jarak ideologinya dapat disimpulkan bahwa sistem kepartaian yang digunakan pada pemilu 2004 adalah sistem pluralisme moderat.

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pasca Orde Baru. 115 (seratus lima belas) partai politik berusaha mendaftarkan diri ke Kementerian Hukum dan HAM, namun hanya 47 (empat puluh tujuh) partai yang mendapatkan legalitas “badan hukum”. Setelah diverifikasi secara administratif dan faktual oleh penyelenggara pemilu, hanya 38 (tiga puluh delapan) partai politik nasional dan 6 (enam) partai politik lokal yang lolos menjadi peserta pemilu.

Tiga puluh delapan (38) partai politik nasional peserta pemilu 2009 antara lain: Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional (Barnas), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Kedaulatan, Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Pemuda Indonesia (PPI), Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Republika Nusantara (RepublikaN), Partai Pelopor, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK

Indonesia), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Buruh dan 6 (enam) partai lokal, yaitu: Partai Aceh Aman Seujahtra (PAAS), Partai Daulat Aceh (PDA), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA), Partai Rakyat Aceh (PRA), Partai Aceh (PA), Partai Bersatu Aceh (PBA) (KPU, 2010:3-14).

Bila dilihat dari jumlah partai peserta pemilunya, sistem kepartaian pada pemilu 2009 menggunakan sistem multi partai dalam varian sistem multi partai ekstrim. Jumlah partai peserta pemilu 2009 jauh lebih banyak dibandingkan pemilu 2004.

Sedangkan komposisi ideologis partai politik peserta pemilu 2009 dapat dikategorikan sebagai berikut.

Pertama, partai berideologi nasionalis yaitu PDI Perjuangan, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional (Barnas), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Kedaulatan, Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Pemuda Indonesia (PPI), Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Republika Nusantara (PRN), Partai Pelopor, Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK Indonesia), Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Merdeka. *Kedua*, partai berideologi/berbasis massa Islam yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Persatuan

Nahdatul Ulama Indonesia (PPNUI), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU). *Ketiga*, partai berideologi sosialisme demokrasi yaitu Partai Buruh dan Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB). *Keempat*, partai berideologi *developmentalisme* yaitu Partai Golongan Karya (Golkar). Jika dilihat dari jarak ideologinya, dapat disimpulkan bahwa sistem kepartaian yang digunakan pada pemilu 2009 adalah sistem pluralisme moderat.

Adapun pemilu 2014 diikuti oleh 12 (dua belas) partai nasional yaitu: Partai Nasional Demokrasi (NasDem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), dan 3 (tiga) partai lokal, yaitu: Partai Damai Aceh, Partai Nasional Aceh, Partai Aceh (Web KPU).

Sedangkan komposisi ideologis partai politik peserta pemilu 2014 dapat dikategorikan sebagai berikut. *Pertama*, partai berideologi nasionalis yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrat, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai NasDem, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). *Kedua*, partai berideologi/berbasis massa Islam yaitu Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). *Ketiga*, partai berideologi *developmentalisme* yaitu Partai Golongan Karya (Golkar).

Dari penelusuran jarak ideology tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem kepartaian yang digunakan pada pemilu 2014 adalah sistem pluralisme sederhana. Sistem pluralisme sederhana yakni sistem kepartaian yang terdiri dari banyak

partai, ada dua ideologi (bipolar). Polaritas antar ideologi tidak ada, yakni tidak memiliki perbedaan ideologi yang tajam, dan arahnya sentripetal (menuju ke pusat atau integrasi nasional).

Paparan di atas menunjukkan bahwa sistem kepartaian pasca Orde Baru mengalami pergeseran, dari konteks jumlah partai maupun jarak ideologinya. Pergeseran sistem kepartaian dari sistem multi partai ekstrim pada pemilu 1999, 2004, 2009 ke sistem multi partai sederhana pada pemilu 2014, jika didekati dari jumlah partainya. Serta Pergeseran sistem kepartaian, dari sistem pluralisme moderat pada pemilu 1999, 2004, 2009 ke sistem pluralisme sederhana pada pemilu 2014, jika didekati dari jarak ideologinya.

Implikasi Sistem Multi Partai

Realitas sistem kepartaian pasca Orde Baru menunjukkan sistem multi partai begitu dominan dan hegemonik. Hal ini tercermin pada banyaknya partai politik yang menjadi kontestan pemilu pasca Orde Baru. Pada pemilu 1999 diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik. Pemilu 2004 diikuti oleh 24 (dua puluh empat) partai politik. Selanjutnya, pemilu 2009 diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) partai politik nasional dan 6 (enam) partai politik local. Pada pemilu 2014 yang akan datang diikuti oleh 12 (dua belas) partai nasional dan 3 (tiga) partai lokal.

Namun jumlah partai yang memperoleh kursi di lembaga perwakilan tidak sebanyak jumlah partai yang menjadi kontestan pemilu, meskipun jumlahnya terhitung masih banyak. Pada pemilu 1999, ada 20-an (dua puluhan) partai politik yang memperoleh kursi di lembaga perwakilan.³

³Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (153 kursi), Partai Golongan Karya (120 kursi), Partai Persatuan Pembangunan (58 kursi), Partai Kebangkitan Bangsa (51 kursi), Partai Amanat Nasional (34 kursi), Partai Bulan Bintang (13 kursi), Partai Keadilan (7 kursi), Partai Nahdlatul Ummat (5 kursi), Partai Demokrasi Kasih Bangsa (5 kursi), Partai Keadilan dan Persatuan (4 kursi), Partai Demokrasi Indonesia (2 kursi), Partai Daulat Rakyat (2 kursi), Partai Kebangkitan Ummat (1 kursi), Partai Syarikat Islam Indonesia (1 kursi), Partai Politik Islam Indonesia Masyumi (1 kursi), Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis (1 kursi), Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (1 kursi),

Sedangkan pada pemilu 2004 ada 16 (enam belas) partai politik yang memperoleh kursi di lembaga perwakilan,⁴ yang terkristalisasi dalam 10 (sepuluh) fraksi. Adapun pada pemilu 2009 ada 9 (sembilan) partai politik yang memperoleh kursi di lembaga perwakilan,⁵ yang terkristalisasi dalam 9 (sembilan) fraksi.

Selain itu, hasil pemilu pasca Orde Baru tidak melahirkan partai mayoritas. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang memenangkan pemilu 1999 hanya memperoleh 35.689.073 suara (33, 74 %) dengan perolehan 153 kursi. Partai Golongan Karya (Golkar) sebagai partai pemenang pemilu 2004 hanya memperoleh 24.480.757 suara (21,58 %) setara dengan 128 kursi. Partai Demokrat sebagai partai pemenang pemilu 2009 hanya memperoleh 21.703.137 (20, 85 %), setara dengan 150 kursi. Hasil pemilu tersebut menunjukkan *trend* perolehan suara partai pemenang pemilu pasca Orde Baru grafiknya menurun atau mengecil.

Apalagi hasil pemilu legislatif (pileg) tidak beriringan dengan hasil pemilu eksekutif (pilpres). Pada pilpres 1999 Abdurrahman Wahid yang diusung poros tengah mengalahkan Megawati yang diusung partai pemenang pemilu (PDIP). Pada pilpres 2004, Susilo Bambang Yudoyono terpilih sebagai Presiden, meskipun Partai Demokrat dalam pemilu legislatif hanya mendapatkan 8.455.225 (7,45 %), setara dengan 55

Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen (1 kursi), Partai Persatuan (1 kursi), Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia (1 kursi).

⁴Partai Golongan Karya (128 kursi), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (109 kursi), Partai Persatuan Pembangunan (58 kursi), Partai Demokrat (55 kursi), Partai Amanat Nasional (53 Kursi), Partai Kebangkitan Bangsa (52 kursi), Partai Keadilan Sejahtera (45 kursi), Partai Bintang Reformasi (14 kursi), Partai Damai Sejahtera (13 kursi), Partai Bulan Bintang (11 kursi), Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (4 kursi), Partai Pelopor (3 kursi), Partai Karya Peduli Bangsa (2 kursi), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (1 kursi), Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (1 kursi), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (1 kursi),

⁵Partai Demokrat (150 kursi), Partai Golkar (107 kursi), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (95 kursi), Partai Keadilan Sejahtera (57 kursi), Partai Amanat Nasional (43 kursi), Partai Persatuan Pembangunan (37 kursi), Partai Kebangkitan Bangsa (27 kursi), Partai Gerindra (26 kursi), Partai Hanura (18 kursi).

kursi. Hanya pada pemilu 2009 hasil pilpres beriringan dengan hasil pemilu legislatif, dengan terpilihnya kembali Susilo Bambang Yudoyono sebagai presiden periode kedua.

Tiadaanya partai mayoritas di parlemen dan presiden terpilih sering kali berasal bukan dari partai pemenang pemilu, memaksa siapapun yang menjadi presiden untuk berkoalisi dengan partai lain. Hal ini dilakukan untuk mencapai angka mayoritas di lembaga perwakilan dan mengamankan kebijakan dan menjamin stabilitas politik. Problemnya, koalisi yang dibangun oleh presiden bukan koalisi permanen yang solid, yang justru koalisi temporal yang rentan, sehingga menimbulkan sejumlah implikasi.

Salah satunya adalah, proses politik dan pengambilan kebijakan berlangsung sangat lama, proses pengambilan keputusan bernuansa “dagang-sapi” (transaksional), sehingga partai-partai cenderung terperangkap pada sikap pragmatis-opportunistik. Hal ini menjadi salah satu pemicu kinerja lembaga kepresidenan menjadi kurang efektif. Jadi sistem kepartaian yang digunakan belum kompatibel dengan sistem presidensialise. Untuk itu, salah satu upaya yang harus dilakukan adalah melakukan penyederhanaan sistem kepartaian.

Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Penyederhanaan sistem kepartaian secara garis besar dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yakni pendekatan alamiah (*by nature*) dan pendekatan rekayasa (*by design*). Pendekatan alamiah lebih menekankan pada proses seleksi dan eliminasi partai politik secara alamiah, melalui kontestasi pemilu. Setiap perhelatan pemilu memicu konsekuensi logis, ada partai yang memperoleh kursi dan ada pula partai yang tidak mendapatkan kursi. Partai yang memperoleh kursi dengan sendirinya memperoleh kesempatan menjaga survivalitas dan eksistensi dalam pergulatan politik formal, sedangkan partai yang tidak mendapatkan kursi, tersingkir dari perhelatan politik formal.

Pendekatan alamiah (*by nature*) ini tidak menyediakan batas waktu yang jelas, kapan sistem kepartaian dapat

disederhanakan. Sehingga pendekatan ini tidak mudah diterapkan untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Pendekatan rekayasa (*by design*) lebih menekankan pada proses seleksi dan eliminasi partai politik secara terencana, terprogram, terukur melalui penataan regulasi politik, terutama regulasi partai politik, pemilu, dan susunan dan kedudukan lembaga perwakilan.

Rekayasa penyederhanaan sistem kepartaian dapat dilakukan dengan sejumlah alternatif. Antara lain melalui: *pertama*, *electoral threshold* (ET) yakni penetapan ambang batas perolehan suara/kursi dari partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya; *kedua*, Mendorong penggabungan partai-partai kecil yang gagal mencapai ET dengan insentif politik tertentu yang difasilitasi oleh UU sebelum pemilu legislatif; *ketiga*, dan juga penggabungan partai kecil ke dalam partai lolos ET dengan kompensasi politik yang disepakati kedua belah pihak; *keempat*, pengetatan persyaratan partai politik peserta pemilu; *kelima*, sistem pemilu proporsional dengan sistem pemilu distrik; *keenam*, pemberlakuan *parliamentary threshold* (PT) yakni penetapan ambang batas perolehan suara/kursi dari partai politik untuk mendudukkan wakilnya di lembaga perwakilan; *ketujuh*, mendorong terjadinya koalisi permanen di antara partai-partai pasca pemilu, sehingga terbentuk dua koalisi besar, yakni partai pendukung pemerintah di satu pihak dan partai oposisi di pihak lain.

Electoral threshold (ET) sebagai salah satu mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian pernah diterapkan pada pemilu pasca Orde Baru. ET pertama kali diterapkan pada pemilu 2004. Sebagaimana diatur dalam pasal 39 ayat 3 dan 4 Undang-Undang no 03 tahun 1999 tentang pemilu,

“Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebut sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilihan umum. Partai Politik Peserta Pemilihan Umum

yang tidak memenuhi ketentuan tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain.”

Hal ini dipertegas kembali dalam Undang-Undang no 12 tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, tepatnya pasal 9 ayat 1 yaitu,

“Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus: a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR, b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia atau c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.”

Hal ini kembali dipertegas ulang dalam Undang-Undang no 8 tahun 2012 tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, tepatnya pasal 8 ayat 1 dan 2,

“Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan.”

Mendorong penggabungan partai-partai kecil yang gagal mencapai ET dengan insentif politik tertentu yang difasilitasi oleh UU sebelum pemilu legislatif, dan juga penggabungan partai kecil ke dalam partai lolos *ET* dengan kompensasi politik yang disepakati kedua belah pihak. Secara normatif, sebenarnya UU pemilu mengakomodir penggabungan partai-partai kecil yang gagal mencapai *ET*, namun secara faktual dalam pemilu 1999, 2004 dan 2009 hal itu tidak mudah dilakukan. Justru yang terjadi adalah penggabungan partai kecil ke dalam partai lolos *ET* pada pemilu 2014, seperti Partai Kedaulatan Nasional Ulama (PKNU) bergabung ke Partai Gerindra, Partai Damai Sejahtera, Partai Demokrasi Pembaharuan (PDP), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan Indonesia (PNBK Indonesia) bergabung ke Partai Amanat Nasional.

Pengetatan persyaratan partai politik peserta pemilu sebagai salah satu mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian pernah diterapkan pada pemilu pasca Orde Baru. Pada pemilu 1999 (pemilu pertama pasca Orde Baru), persyaratan yang diberlakukan bagi partai politik yang berhasrat ikut kontestasi pemilu relatif longgar. Adapun persyaratannya menurut *Undang-Undang no. 3 tahun 1999 tentang Pemilu*, pasal 39 antara lain: 1) diakui keberadaannya sesuai undang-undang partai politik; 2) memiliki pengurus di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia; 3) memiliki pengurus di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota di propinsi di Indonesia; 4) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik. Dengan persyaratan di atas, tersaring dari 148 (seratus empat puluh delapan) partai yang ikut registrasi dan verifikasi sebagai peserta pemilu, sebanyak 48 (empat puluh delapan) partai politik dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu.

Pada pemilu 2004 (pemilu kedua pasca Orde Baru) persyaratan yang diberlakukan bagi partai politik yang berhasrat ikut kontestasi pemilu tidak selonggar pemilu 1999. Adapun persyaratannya seperti tercantum pada pasal 7 UU No.12/2003 antara lain: 1) diakui keberadaannya sesuai Undang-Undang nomor 31 tahun 2002 tentang partai politik; 2) memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari seluruh jumlah propinsi; 3) memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di propinsi; 4) memiliki anggota sekurang-kurangnya $\frac{1}{1000}$ (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik; 5) pengurus harus mempunyai kantor tetap; 6) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik. Pada pemilu 2004 kontestasi pemilu diikuti oleh 24 (dua puluh empat) partai politik.

Pada pemilu 2009 (pemilu ketiga pasca Orde Baru) persyaratan yang diberlakukan bagi partai politik yang berhasrat ikut kontestasi pemilu lebih ketat dibandingkan pemilu 1999 dan 2004. Adapun persyaratannya sesuai pasal 8 UU

No.10/2008 antara lain: 1) berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang Partai Politik; 2) memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah propinsi; 3) memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan; 4) menyertakan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; 5) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota; 6) mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan; 7) mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. Pada pemilu 2009 kontestasi pemilu diikuti oleh 38 (tiga puluh delapan) partai nasional dan 6 (enam) partai lokal.

Pada pemilu 2014 (pemilu keempat pasca Orde Baru), persyaratan yang diberlakukan bagi partai politik yang berhasrat ikut kontestasi pemilu jauh lebih ketat dibandingkan pemilu 1999, 2004 dan 2009. Adapun persyaratannya pada pasal 8, UU No. 8/2012 antara lain: 1) berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang Partai Politik; 2) memiliki kepengurusan di seluruh propinsi; 3) memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan; 4) memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; 5) menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; 6) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota; 7) mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, propinsi, kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu; 8) mengajukan nama, lambang dan tanda gambar partai politik kepada KPU. Pada pemilu 2014, kontestasi pemilu akan diikuti oleh 12 (dua belas) partai nasional dan 3 (tiga) partai lokal.

Trend pengetatan atau memperberat persyaratan kepesertaan partai politik dalam pemilu berlangsung relatif progresif. Dari pemilu ke pemilu, mulai pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang pemilu semakin ketat dan memperberat. Sehingga mekanisme tersebut cukup efektif untuk mengurangi dan memperkecil jumlah partai politik peserta pemilu, dengan kata lain dalam penyederhanaan sistem kepartaian.

Mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian melalui perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional dengan sistem distrik dalam pemilu legislatif (DPR RI, DPRD) tidak diberlakukan sepanjang pemilu pasca Orde Baru. Sistem pemilu yang digunakan tetap sistem pemilu proporsional. Namun ada perubahan varian sistem proporsional dari sistem proporsional tertutup/terbatas yang diberlakukan pada pemilu 1999 dirubah dengan sistem proporsional terbuka pada pemilu 2004, 2009, dan 2014.

Pemberlakuan *parliamentary threshold* (PT) sebagai mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian mulai diberlakukan pada pemilu 2009 dan 2014. Ambang batas perolehan suara/kursi dari partai politik untuk mendudukkan wakilnya di lembaga perwakilan pada pemilu 2009 sebesar 2,5 %. Dari 38 (tigapuluh delapan) partai nasional yang ikut pemilu 2009, berhasil terseleksi dan tereliminasi tinggal 9 (sembilan) partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen. Sedangkan ambang batas perolehan suara/kursi dari partai politik untuk mendudukkan wakilnya di lembaga perwakilan pada pemilu 2014 sebesar 3,5 %. Dari 12 (dua belas) partai nasional yang akan mengikuti kontestasi pemilu 2014 dimungkinkan sebagian akan tereliminasi.

Mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian dapat juga dengan mendorong terjadinya koalisi permanen di antara partai-partai pasca pemilu, sehingga terbentuk dua koalisi besar, yakni partai pendukung pemerintah di satu pihak dan partai oposisi dipihak lain. Sepanjang pemilu pasca Orde Baru, sebenarnya mulai tumbuh benih partai oposisi, seperti yang

dilakukan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pasca pemilu 2004 dan 2009. Sayangnya, posisi oposisi masih *single party*, belum terjadi koalisi besar untuk oposisi, sehingga memperkuat *check and balances* dalam pemerintahan.

Tampaknya rekayasa penyederhanaan sistem kepartaian, mulai mengindikasikan keberhasilan. Setidaknya pada pemilu 2014, melalui mekanisme pengetatan persyaratan partai politik peserta pemilu. Pemilu 2014 diikuti oleh 12 partai nasional dan 3 partai lokal. Jauh lebih sedikit dibandingkan peserta pemilu 2009 yang diikuti oleh 38 delapan partai nasional dan enam partai lokal, pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 partai politik, dan pemilu 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik. Di samping itu, melalui pemberlakuan *parlementary threshold (PT)* 3,5 persen diekspektasikan sejumlah partai politik peserta pemilu akan tereliminasi, sehingga jumlah partai politik yang memiliki wakil di lembaga perwakilan semakin sedikit, diprediksi menyisakan 6 sampai 9 partai politik saja. Selain itu, diharapkan terjadi koalisi permanen di antara partai-partai pasca pemilu. Sehingga terbentuk dua koalisi besar, yakni partai pendukung pemerintah di satu pihak dan partai oposisi di pihak lain.

Penutup

Berdasarkan paparan diatas, dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, sistem kepartaian pasca Orde Baru menganut sistem multi partai. Hal ini tercermin pada partai politik yang menjadi kontestan pemilu. Pemilu 1999 diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik, pemilu 2004 diikuti oleh 24 (dua puluh empat) partai politik, pemilu 2009 diikuti 44 partai politik, dan pemilu 2013 diikuti oleh 15 partai politik. Banyaknya jumlah partai politik tersebut menunjukkan, varian sistem multi partai yang digunakan masih sistem multi partai ekstrim. *Kedua*, sistem multi partai ekstrim yang melahirkan ketiadaan partai mayoritas, memaksa presiden terpilih membangun koalisi dengan partai lain. Namun rentannya efektifitas koalisi dan menjamurnya politik *transaksional-oportunistik* memicu kurang efektifnya kinerja pemerintahan presidensial.

Ketiga, perlu upaya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui beberapa alternatif pendekatan, yaitu pendekatan alamiah (*by nature*) maupun rekayasa (*by design*).

Daftar Rujukan

Amal, Ichlasul (ed). 1988. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Asfar, Muhammad. 2006. *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*. Surabaya: Pustaka Eureka.

Dhakidae, Daniel. 1999. "Partai-Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program". Dalam Tim Penelitian Litbang Kompas (editor). Edisi Pemilihan Umum. Jakarta: Litbang Kompas.

Duverger, Maurice. 1967. *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State*. London: Methuen.

Feith, Herberth dan Castle, Lance. 1970. *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. New York: Ithaca & London: Cornell University Press.

Huntington, P Samuel. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga* edisi terjemahan. Jakarta: Grafiti.

Katz, S. Richard & William, Crotty. 2006. *Handbook of Party Politics*. London Thousand Oaks, & New Delhi: SAGE Publications.

KPU. 2005. *Pemilu 2004 dalam Angka*. Jakarta: KPU

KPU. 2010. *Pemilu 2009 dalam Angka*. Jakarta: KPU.

Mainwaring, Scott, dan Hagopian, Frances. 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge University Press.

Markoff, John. 2002. *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

O'Donnell, Guilermo. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif*. Jakarta: LP3ES.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Undang-Undang no 3 tahun 1999 tentang Pemilu.

Undang-Undang no 12 tahun 2003 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang no 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang no 8 tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Internet:

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses 20 Mei 2013.

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=7377&Itemid=244, diakses 22 Mei 2013.