

**IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI TERHADAP
PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA**

SKRIPSI



Milik UPT Perpustakaan
UNIVERSITAS JEMBER

Dijadikan untuk memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan pendidikan Sarjana Sains Satu (S1) pada

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Oleh :

Hendro Puji S.

NIM. 980910101063

Pembimbing

Dra. SRI YUNIATI M.Si

NIP. 131 832 319

English
Penelitian

Tgl. 28 FEB 2003

SFS

Klasa
321.8

SET

2

0.1

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2003

PENGESAHAN

DITERIMA OLEH TIM PENGUJI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER

GUNA MEMENUHI DAN MELENGKAPI SALAH SATU SYARAT
UNTUK MENCAPAI GELAR SARJANA STRATA SATU
JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

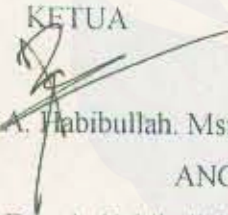
DIPERTAHANKAN DIMUKA TIM PENGUJI

HARI : Sabtu
TANGGAL : 15 Februari 2003
JAM : 09.00 WIB

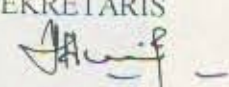
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER

TIM PENGUJI

KETUA


(Drs. A. Habibullah. Msi)

SEKRETARIS


(Dra. Sri Yuniati. Msi)

ANGGOTA TIM PENGUJI

1. Drs. A. Habibullah. Msi
2. Dra. Sri Yuniati. Msi
3. Drs. Asrial Azis
4. Drs. Pra Adi S.

MENGETAHUI

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

DEKAN


Drs. H. Moch. Toerki

NIP. 130524832



LEMBAR PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya asli saya dan semua bahan yang digunakan berasal dari sumber yang sah dan diketahui.

Hendro Puji Setiawan

(NIM : 980910101063)

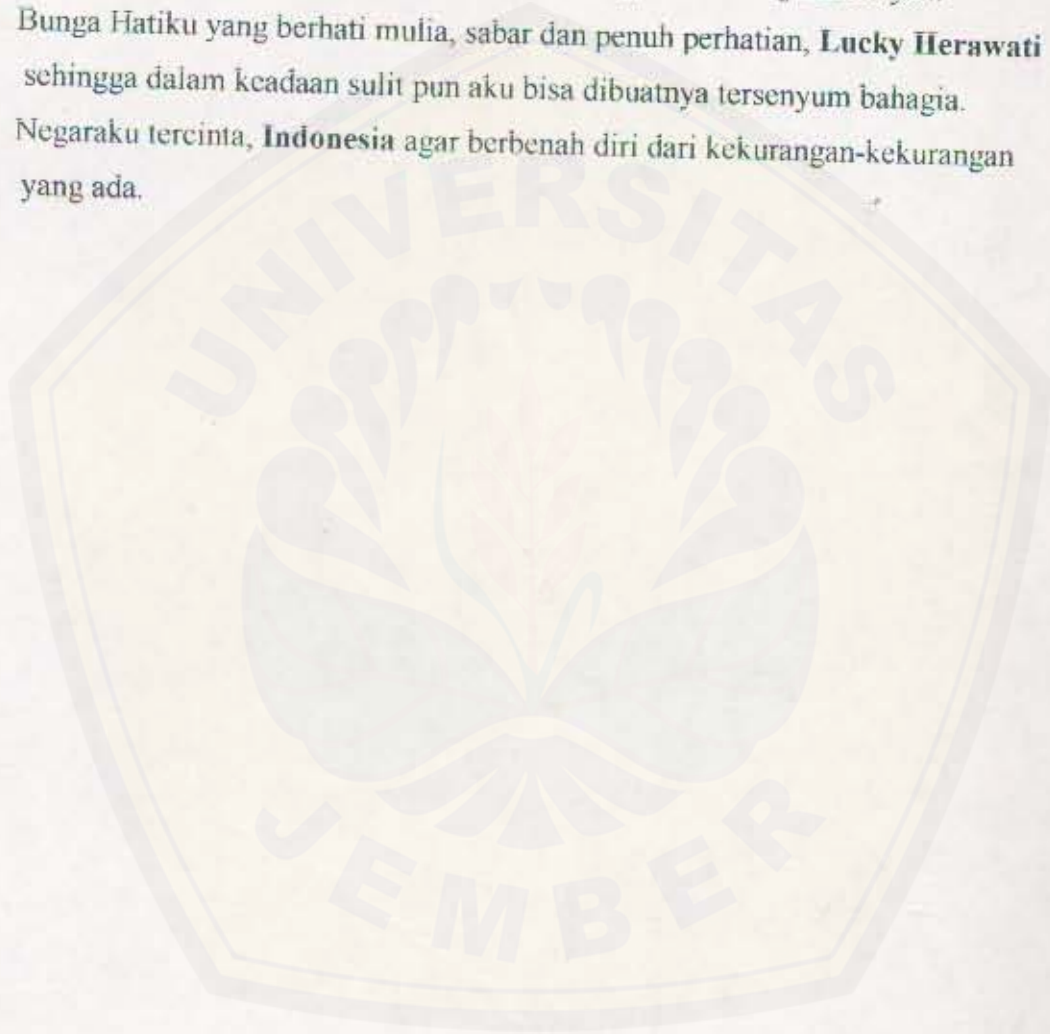
MOTTO

**DAN TINGGALKANLAH DOSA YANG TAMPAK DAN
YANG TERSEMBUNYI. SESUNGGUHNYA ORANG-
ORANG YANG MENGERJAKAN DOSA ITU KELAK
AKAN DIBERI BALASAN, DISEBABKAN PERBUATAN
MEREKA (AL-AN'AM AYAT 6)*.**

* Surat Al-An'am ayat 6

Kupersembahkan karya ini kepada :

- ✦ Orang Tuaku, **H. Pujiono dan Hj. Aminiyah** atas kesabaran dan kasih sayang serta doanya yang diberikan demi kebaikan masa depanku.
- ✦ Saudara-saudaraku, **Helmi Puji Oktivani S.E, Herlina Puji Novita S.E, Helda Puji Sofiana** atas kerukunan kita bersama sehingga memotivasi aku untuk selalu memelihara kasih sayang keluarga besar H. Pujiono dan Hj. Aminiyah.
- ✦ Bunga Hatiku yang berhati mulia, sabar dan penuh perhatian, **Lucky Herawati** sehingga dalam keadaan sulit pun aku bisa dibuatnya tersenyum bahagia.
- ✦ Negaraku tercinta, **Indonesia** agar berbenah diri dari kekurangan-kekurangan yang ada.



KATA PENGANTAR

Hanya berkat kasih dan sayang Allah semata, penulis dapat menyelesaikan skripsi. Tulisan dengan judul **“Implikasi Sistem Multipartai Terhadap Proses Demokratisasi di Indonesia”** ini diselesaikan sebagai tugas akhir untuk menyelesaikan studi S1 pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Dalam Proses penulisannya, penulis merasa berhutang kebaikan kepada :

1. Ibu **Dra. Sri Yuniati Msi**, sebagai dosen pembimbing skripsi atas bimbingan dan arahan yang diberikan.
2. Bpk **Drs. Nuruddin M. Yasin**, sebagai Kajur Ilmu Hubungan Internasional
3. Bpk **Drs. M. Toerki** selaku Dekan FISIP
4. Mbak **Rina S.Sos** dan Mas **Imam Mulyadi S.Sos** yang telah sudi memberikan pandangannya terhadap topik skripsi ini sekaligus pinjaman atas literatur-literatur yang saya butuhkan.
5. Semua teman-teman jurusan Ilmu Hubungan Internasional angkatan'98, terima kasih atas kekompakan kalian semua baik dalam bersaing menuntut ilmu maupun bantuannya memberikan ide-ide pemikiran tambahan bagi penulisan skripsi ini.
6. Lembaga Penelitian Centre For Strategic And International Studies (CSIS) dan Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya atas bantuan literatur dan datanya.

Dan semua pihak yang telah membantu penyelesaian penulisan skripsi ini yang tidak mungkin disebut satu per satu. Semoga Allah membalas dengan kebaikan yang lebih besar.

Saran dan kritik konstruktif demi kesempurnaan skripsi ini sangat diharapkan sehingga dapat meningkatkan manfaat bagi mereka yang memiliki interest terhadap studi sistem kepartaian di Indonesia.

Jember, Februari 2003

Penulis

DAFTAR ISI

Daftar Isi

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	vii
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1 Alasan Pemilihan Judul	1
1.2 Ruang Lingkup Bahasan.....	6
1.3 Permasalahan.....	6
1.4 Kerangka Dasar Teori dan Konsep.....	7
1.5 Hipotesis	17
1.6 Metode Penelitian.....	17
1.6.1 Metode Penelitian.....	17
1.6.2 Metode Pengumpulan Data	18
1.6.3 Metode Analisa Data	19
1.7 Metode Pendekatan.....	20
BAB II. GAMBARAN UMUM PERKEMBANGAN KEPARTAIAN DI INDONESIA	
2.1 Pengertian dan Fungsi Partai Politik.....	22
2.2 Sistem Kepartaian.....	25
2.2.1 Sistem Partai Tunggal.....	26
2.2.2 Sistem Dwi Partai	28
2.2.3 Sistem Multipartai.....	30

2.3 Sejarah Perkembangan Kepartaian di Indonesia	31
2.3.1 Masa Pra-Kemerdekaan.....	31
2.3.2 Masa Demokrasi Parlementer.....	31
2.3.3 Masa Demokrasi Terpimpin	35
2.3.4 Masa Demokrasi Orde Baru	38
2.3.5 Masa Reformasi.....	41
BAB III. REFORMASI POLITIK SEBAGAI USAHA TRANSISI MENUJU DEMOKRASI	
3.1 Perkembangan Proses Demokratisasi di Indonesia	47
3.1.1 Pada Masa Habibie.....	49
3.1.2 Pada Masa Abdurrahman Wahid.....	52
3.1.3 Pada Masa Megawati.....	57
3.2 Budaya Politik Indonesia	60
3.3 Agenda Reformasi Politik.....	65
3.3.1 Pola Partisipasi Politik Rakyat	65
3.3.2 Politik Kepartaian Era Reformasi.....	71
3.3.3 Pembangunan Politik : Masyarakat dan Pemerintahan ...	74
BAB IV. IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM MULTIPARTAI TERHADAP PROSES DEMOKRATISASI DI INDONESIA	
4.1 Perilaku Pemilih Dalam Pemilu 1999.....	81
4.2 Pola Perilaku Elit Politik.....	88
4.3 Perubahan Sistem Politik Pada Masa Transisi Demokrasi	92
BAB V. KESIMPULAN	100
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar

Gambar 1. Hubungan Sistem Kepercayaan dan Perilaku 15

Tabel

Tabel 1. Hasil Pemilu Masa Orde Baru 39

Tabel 2. Perbandingan UU Politik Tahun 1985 dan Tahun 1999 45

Tabel 3. Daftar Menteri Yang Diganti dan Penggantinya Pada Masa Gus Dur 54

Tabel 4. Data Peristiwa Kerusuhan atau Kekerasan Sosial Politik (Mei 1998-April 1999) 76

Tabel 5. Data Penilaian Masyarakat Terhadap Kinerja DPR/DPRD I/DPRD II 79

Tabel 6. Daftar Perolehan Suara dan Kursi Partai di DPR 86

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran

- Lampiran 1. Daftar partai yang terdaftar di PPPKPU tetapi tidak memenuhi syarat untuk diverifikasi (tahun 1999)
- Lampiran 2. Partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman tetapi tidak mendaftar di PPPKPU atau Tim 11 (tahun 1999)
- Lampiran 3. Beberapa hal pokok materi kode etik anggota DPR





BAB I PENDAHULUAN

1.1 Alasan Pemilihan Judul

Gelombang reformasi yang melanda bangsa Indonesia pada awal 1998 telah menimbulkan pembaharuan dan perubahan fundamental di hampir segala bidang. Pembaharuan yang mencolok adalah dalam pelaksanaan kemerdekaan berfikir, mengeluarkan pendapat serta kebebasan berkumpul dan berserikat. Hal ini ditandai munculnya berbagai partai politik baru, oleh sebab itu, rakyat dengan alasan mengembangkan dan memperjuangkan aspirasinya menyusun kekuatan diri dalam berbagai partai politik, baik parpol lama maupun yang baru dibentuk, sehingga menjelang pemilu 1999 terdaftar 181 partai. Tetapi setelah diverifikasi oleh PPPKPU atau Tim 11 menghasilkan 48 partai yang dianggap memenuhi syarat sebagai kontestan dalam pemilu 1999.¹

Pada tahun itulah sistem multipartai berlaku kembali setelah sekian tahun lamanya peran partai terminimalisir oleh kekuasaan otoriter. Pada hakekatnya sistem multipartai secara teoritis merupakan bentuk sistem kepartaian yang tidak membatasi jumlah partai yang tumbuh, tetapi secara praktis, situasinya jauh lebih sederhana. Sebenarnya ada tiga kategori utama tentang sistem multipartai ini, antara lain : (1) tiga partai seperti di Belgia dan Austria; (2) empat atau enam partai seperti di Prancis, Italia, Eropa Utara; (3) tidak terbatas atau banyak partai seperti di Indonesia, Spanyol dan Austria sebelum tahun 1914.²

Pada masa Orba, partai politik mengalami pelumpuhan kemandirian lembaga politik (*deinstitutionalisme*). Keharusan menjadikan tokoh yang disetujui penguasa sebagai pimpinan partai, kewajiban partai menerima ideologi negara, keharusan partai untuk mendukung program pemerintah, adalah rangkaian langkah penguasa yang melumpuhkan kemandirian partai. Depolitisasi rakyat melalui organisasi partai di pedesaan dan kecamatan, memotong akar partai (basis

¹ Kompas, 3 Desember 2001, hal. 28

² Maurice Duverger, *Parpol dan Kelompok-kelompok Penekan*, Yogyakarta : Bina Aksara, 1984, hal.22

sosial) sehingga lembaga politik kehilangan basis kekuatannya. Karena memang sejak awal, Orba dirancang untuk meminimalkan dukungan terhadap partai-partai yang dianggap berorientasi "partai dan ideologis", dan sebaliknya memaksimalkan dukungan terhadap Golkar yang dianggap lebih berorientasi "pembangunan dan program"³

Format politik Orba yang menonaktifkan partai politik menjadi suatu permasalahan yang sangat urgen, sebab seperti dikemukakan Samuel P. Huntington, bahwa di dalam sistem politik modern fondasi terpenting bagi demokrasi dan stabilitas politik justru terletak pada organisasi yang disebut partai politik. Kemampuan partai politik untuk menampung kekuatan-kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat meningkatnya pembangunan ekonomi akan sangat menentukan berlangsungnya demokratisasi sekaligus pembangunan yang stabil.⁴

Prasyarat yang tidak dipenuhi Orba adalah adanya partai-partai yang : (1) melalui proses pemilu yang *luber*, dan bisa memilih pejabat-pejabat yang bertanggung jawab atas kebijakan negara; (2) bebas atau mandiri dari intervensi penguasa-penguasa birokrat dan militer; (3) mempunyai dukungan luas di masyarakat; (4) mengandalkan kepemimpinan dari bawah dan secara umum dianggap mampu memimpin negara.⁵

Penerapan sistem multipartai di lingkungan nasional Indonesia saat ini bukanlah suatu fenomena yang baru. Antara tahun 1950 sampai 1959 pada masa demokrasi liberal atau parlementer, negara Republik Indonesia telah menganut sistem multipartai yang terdiri-dari 40 partai politik yang terbentuk. Tetapi seiring dengan semakin banyaknya partai yang muncul, permasalahan baru dalam menyatukan berbagai aliran tersebut juga menyertainya. Kegagalan mengintegrasikan berbagai aliran pada masa demokrasi parlementer itu bisa kita temukan dalam pemilahan sosial di Indonesia, yang membawa dampak dalam

³ Deliar Noer, *Ideologi, Politik dan Pembangunan*, Jkt : Yayasan Pengkhidmatan, 1983.

⁴ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven : Yale University Press, 1968

⁵ R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orba : Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jkt : LP3ES, hal. 142-145

sistem kepartaian itu. Pemilahan tersebut umumnya lebih bersifat akumulatif bahkan konsultatif, artinya partai besar mendapat dukungan dari organisasi yang mempunyai basis nilai-nilai yang sama, misalnya partai Masyumi berafiliasi dengan PII (Pelajar Islam Indonesia), HMI (Himpunan Mahasiswa Islam), GPII (Gerakan Pemuda Islam Indonesia) dan lain-lain yang berasal dari kalangan *Islam* santri yang berorientasi modernitas. Akibatnya satu kekuatan politik hampir tidak memberikan kesempatan agar kekuatan politik lainnya mempunyai kesempatan untuk membentuk eksekutif dan menjalankan program pemerintahannya sehingga pemilu yang diharapkan sebagai satu cara pemecah masalah dari ketidakstabilan politik pada masa sebelumnya ternyata tidak mampu melahirkan suatu pemerintahan yang kuat.

Sistem multipartai yang berlaku kini memang tidak membatasi jumlah partai. Apalagi dengan syarat pendirian partai yang mudah, jumlah partai dalam sistem itu bisa tidak terbatas. Tetapi, memiliki 181 partai sungguh amat luar biasa, karena pasti akan menimbulkan banyak pertanyaan dan justru bisa menjadi beban masyarakat. Mengingat di negara-negara baru atau sedang berkembang seperti Indonesia masih sering dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya menjadi satu bangsa. Karena dalam mengatasi persoalan seperti tersebut maka suatu peranan yang sangat diharapkan dari parpol di negara-negara berkembang adalah sebagai sarana untuk memperkembangkan intergrasi nasional dan memupuk identitas nasional.

Optimisme pemerintah Indonesia mengadopsi sistem multipartai sebagai langkah awal mencapai jalan lurus menuju proses demokratisasi yang murni tampaknya menghadapi hambatan yang krusial. Partai politik sebagai salah satu elemen dalam proses demokratisasi bermunculan tanpa persiapan sistem pelebagaan organisasi yang matang. Hal ini terbukti selama empat tahun perjalanan reformasi politik di Indonesia sejak 1998, tampaknya, belum cukup untuk membangun parpol yang solid dan berkualitas, dalam arti bisa menjadi organisasi politik yang dapat membawa bangsa ini pada proses demokrasi, kebebasan, dan kemerdekaan yang berdaulat. Padahal, partai adalah institusi

untuk memperjuangkan kepentingan konstituen dan pemilihnya. Ternyata sampai saat ini partai hanyalah berfungsi sebagai alat berebut kekuasaan.

Harapan masyarakat agar lembaga perwakilan rakyat bisa transparan, akuntabel, tidak seperti zaman orde baru, dan mencerminkan rasa keadilan masyarakat, baru sedikit sekali terwujud. Citra negatif lembaga perwakilan rakyat di tahun 2002 melampaui citra buruk lembaga peradilan yang dikenal dengan mafia peradilan. Keadaan ini tentu berkaitan dengan kehidupan partai politik yang kurang mampu mewujudkan fungsinya sebagai pembawa aspirasi masyarakat. Salah satu survei tentang opini masyarakat terhadap partai politik yang dilakukan oleh peneliti universitas Gajah Mada menyatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat pada partai politik untuk mengatasi persoalan hanya 50 persen.⁶

Peristiwa politik lain yang merupakan konsekuensi yang dihadapi negara Indonesia akibat pluralisme elit politik maupun parpol adalah sidang umum MPR 1999 yang menampilkan kekacauan politik. Suhu politik mulai memanas menjurus kepada kerusuhan massal karena PDI-P sebagai partai yang memperoleh kemenangan paling besar dalam pemilu 1999, ketuanya (Megawati) kehilangan kesempatan memperoleh kedudukan presiden, bahkan hampir tidak mendapatkan posisi apapun. Peristiwa politik berikutnya yang tidak kalah menegangkan adalah sidang istimewa MPR tahun 2001. Kepemimpinan presiden Abdurrahman Wahid yang kontroversial mendorong suhu politik semakin memanas. Lebih-lebih dengan semakin kuatnya lawan-lawan politik yang ingin melakukan semacam *impeachment* terhadap presiden Abdurrahman Wahid. Konflik politik meningkat intensitasnya dan sangat berpotensi menjadi konflik komunal. Kekuatan pembela Abdurrahman Wahid telah membentuk pasukan berani mati, sebaliknya kelompok penekannya menghimpun kekuatan yang tidak kalah besarnya. Melihat kecenderungan perpolitikan diatas, maka harapan masyarakat agar proses transisi demokrasi yang seharusnya memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus menjadi pesimistis dan malah mendorong munculnya sikap apatis dan skeptis terhadap dunia politik, dengan berdasarkan asumsi daripada sibuk

⁶ Kompas, 2 Januari 2003, hal. 4

mengurusi dunia politik yang tidak pasti, lebih baik bekerja untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.

Sistem multipartai yang seharusnya sebagai awalan dari sebuah proses demokratisasi yaitu prpses perubahan rezim authoritarian orde baru menjadi rezim yang demokratis atau poliarkhi yang didalamnya memberi derajat kesempatan partisipasi dan liberalisasi yang tinggi kepada masyarakat Indonesia ternyata mengalami kendala-kendala yang tidak lain bersumber dari sistem multipartai itu sendiri. Sistem multipartai yang berlaku di Indonesia saat ini secara tidak langsung juga diikuti lahirnya aktor-aktor politik baru. Sementara keputusan pemerintah menerapkan sistem multipartai ini kurang memperhatikan dampak-dampak yang ditimbulkan, sehingga sistem multipartai yang tanpa batas jumlah partai politiknya ini malah cenderung berfungsi sebagai kesempatan pertarungan diantara kekuatan-kekuatan politik dalam memperoleh kedudukan atau kekuasaan dipemerintahan daripada sebagai agen pengatur konflik atau integrator negara kesatuan Republik Indonesia. Kalau memang demikian keadaan itu dibiarkan terus berkembang, maka segala kemungkinan bisa terjadi misalnya sistem pemerintahan otoriter dalam bentuk baru atau gerakan revolusioner akibat semakin menajamnya konflik politik. Sesuai pendapat Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead bahwa ada 5 kemungkinan yang bisa terjadi dari sebuah proses transisi demokrasi, yaitu : (1) terbentuknya restorasi atau sistem otoriter dalam bentuk baru ; (2) terjadi revolusi sosial yang disebabkan oleh menajamnya konflik-konflik kepentingan di tengah masyarakat ; (3) liberalisasi terhadap sistem otoriter, yang dilakukan oleh penguasa pasca masa transisi, dengan tujuan untuk mendapat dukungan politis dan mengurangi tekanan-tekanan masyarakat ; (4) merupakan kebalikan dari yang ketiga yaitu penyempitan proses demokrasi dari sistem liberal kepada demokrasi limitatif ; (5) terbentuknya sistem pemerintahan yang demokratis.⁷

Bertolak dari sini, penulis terdorong untuk mengangkat judul "*Implikasi Sistem Multipartai terhadap Proses Demokratisasi di Indonesia*" .

⁷ www.arupa.or.id/pages/18.htm

1.2. Ruang Lingkup Bahasan

Dalam suatu penulisan karya ilmiah batasan materi ataupun hal-hal yang hendak dibahas sangat diperlukan, agar penulisan itu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, serta untuk menghindari penjelasan yang terlalu luas tapi tidak tuntas dalam menjawab suatu masalah. Membatasi obyek atau pokok permasalahan fungsinya bagi peneliti sendiri adalah memberikan penegasan batasan-batasan yang akan menjadi variabel-variabel pendukung yang dapat membantu terbentuknya suatu hipotesa melalui metode generalisasi, dan bagi orang lain akan mencegah kemungkinan timbulnya kerancuan pengertian dan kekaburan wilayah pengertian.

Dalam penulisan ini, penulis memberikan batasan waktu antara tahun 1999 sampai tahun 2002. Batasan ini diberikan karena sesuai dengan UU nomor 2 tahun 1999 yang dibuat DPR pada periode kepemimpinan Presiden B.J. Habibie tentang Kepartaian, artinya penerapan sistem multipartai diberlakukan kembali sampai perkembangannya pada tahun 2002.⁸

Sedangkan batasan materinya adalah perkembangan sistem multipartai terhadap proses demokratisasi di Indonesia era reformasi, karena penulis bermaksud untuk melakukan penelitian tentang bagaimana pengaruh-pengaruh yang dihasilkan oleh kebijakan pemerintah Indonesia tentang penerapan sistem multipartai terhadap proses demokratisasi di tanah air.

1.3 Permasalahan

Masalah adalah jiwa penelitian, sehingga sangat penting artinya dalam suatu penelitian ilmiah. Masalah akan mendorong peneliti untuk berfikir, meneliti agar mencapai penyelesaian persoalan itu. Masalah timbul apabila terdapat perbedaan antara apa yang diharapkan dengan kenyataan yang ada. Menurut Prof. Dr. Winarno Surachmad, M.sc, Ed :

⁸ Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jkt : Pustaka Indonesia Satu, 2001, hal.5

Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk menyelesaikannya. Masalah harus dibacakan sebagai suatu ringkasan yang harus dilalui (dengan jalan mengatasinya) apabila kita berjalan terus.⁹

Semakin banyak muncul perpecahan di tubuh partai politik saat ini mengindikasikan bahwa partai-partai politik di Indonesia tidak bisa berperan dalam menjalankan fungsi lembaga sebagaimana mestinya. Tercatat ada beberapa partai politik yang mengalami konflik internal. Fenomena seperti ini sangat besar implikasinya terhadap perkembangan proses demokratisasi yang menjadi prioritas dalam agenda reformasi sistem maupun struktur pemerintahan Indonesia. Oleh sebab itu penulis melakukan penelitian untuk membuat karya tulis ini dengan pokok permasalahan, yaitu :

Bagaimana implikasi sistem multipartai terhadap proses demokratisasi di Indonesia?

1.4 Kerangka Dasar Teori

Pada hakekatnya teori merupakan suatu hal yang sangat diperlukan dalam suatu penelitian ilmiah. Teori dapat disajikan sebagai landasan dalam menjawab permasalahan yang ada. Secara lebih spesifik McInain dan Seagal mendefinisikan teori, yaitu :

Suatu rangkaian statemen yang saling berkaitan....(yang terdiri-dari) :

1. Kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang merujuk pada konsep- konsep dasar teori itu.
2. Kalimat-kalimat yang menghubungkan konsep-konsep dasar itu satu sama lain.
3. Kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa statemen teoritik itu dengan sekumpulan kemungkinan obyek pengamatan empirik (yaitu hipotesis).¹⁰

Dalam menjawab permasalahan mengenai pengaruh sistem multipartai terhadap proses demokratisasi di Indonesia, maka penulis menggunakan teori *Sistem*, konsep *Demokrasi* dan konsep *Ideologi*.

⁹ Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung : Tarsito, 1994

¹⁰ Garvin McInain dan Ervin Seagal, *The Game of Science* (Brooks/Cole, 1973) dalam Mochtar Masoed, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*, Jkt : LP3ES, 1990, hal.187

Teori **Sistem**. Sistem secara sederhana adalah sesuatu yang berhubungan satu sama lain sehingga membentuk satu kesatuan. Menurut Prof. Sumantri :

Sistem adalah sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya, maka maksud yang hendak dicapai tidak dapat terpenuhi, atau setidaknya sistem yang telah terwujud mendapat gangguan.¹¹

Jadi sistem adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian, yang kait-mengkait satu sama lain. Bagian atau anak cabang dari suatu sistem, menjadi induk sistem dari rangkaian selanjutnya. Begitulah seterusnya sampai pada bagian yang terkecil, rusaknya salah satu bagian saja akan mengganggu kestabilan sistem itu sendiri. Oleh sebab itu sistem multipartai yang terdiri-dari banyak partai dan pelaku elit politik membutuhkan suatu sikap dan tindakan politik yang "mendekati" kesamaan tujuan yaitu mengintegrasikan keanekaragaman kepentingan dan bangsa Indonesia meskipun berkedudukan di suatu lembaga politik yang berbeda. Seharusnya akan lebih baik jika pola pikir masyarakat Indonesia berjalan diatas prinsip yang ditawarkan oleh Prof. Sumantri tentang arti sistem tersebut. Menurutnya sistem tidak akan terwujud jika salah satu bagiannya saja mendapat gangguan, sehingga secara otomatis sesuatu yang menjadi tujuan juga tidak bisa tercapai. Hal ini tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi pada sistem multipartai di Indonesia. Masyarakat Indonesia pada awalnya menyambut gembira terhadap sikap pemerintah yang mulai terbuka ketika tuntutan diberlakukannya sistem multipartai terealisasikan. Karena banyak diantara mereka beranggapan dengan tidak adanya depolitisasi makasetiap kelompok masyarakat yang terdiri-dari beberapa orang dan sudah memenuhi persyaratan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, maka bisa mendirikan partai politik. Adanya kemudahan-kemudahan aturan mendirikan parpol ini, maka banyak bermunculan parpol-parpol baru. Permasalahannya adalah mereka lupa akan kewajiban setelah parpol itu terbentuk, sehingga pada akhirnya mereka lalai menunaikan kewajiban mengintegrasikan bangsa Indonesia dan selalu menuntut hak-hak yang berlebihan.

¹¹ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Politik*, Ikt : PT. Rineka Cipta, 1997, hal. 8

Sistem yang dipakai pada sistem multipartai itu menurut Drs. Tatang M. Amin digunakan untuk menunjuk suatu himpunan bagian-bagian yang tergabung oleh budi daya manusia sehingga menjadi suatu kesatuan yang bulat dan terpadu; suatu keseluruhan yang terorganisasikan; atau juga yang berfungsi, bekerja atau bergerak secara serentak bersama-sama mengikuti suatu kontrol tertentu agar terhindar dari penyalahgunaan kebebasan berpartisipasi aktif dalam politik.¹²

Adapun ciri-ciri utama sistem, ialah :

- 1) Setiap sistem mempunyai tujuan
- 2) Setiap sistem mempunyai "batas" (*boundaries*) yang memisahkan dari lingkungannya
- 3) Walau sistem itu mempunyai "batas", akan tetapi sistem itu bersifat terbuka, dalam arti berinteraksi juga dengan lingkungannya.
- 4) Suatu sistem terdiri-dari beberapa sub-sistem yang biasa pula disebut bagian, unsur, atau komponen.
- 5) Walau sistem itu terdiri-dari berbagai bagian, unsur-unsur atau komponen, tidak berarti bahwa sistem itu merupakan sekedar kumpulan dari bagian, unsur atau komponen tersebut, melainkan merupakan satu kebulatan yang utuh dan padu.
- 6) Terdapat saling hubungan dan saling ketergantungan baik didalam (intern) sistem, maupun antara sistem dengan lingkungannya.
- 7) Setiap sistem melakukan kegiatan atau proses transformasi atau proses mengubah masukan menjadi keluaran. Karena itu maka sistem sering disebut sebagai "processor" atau "transformator".
- 8) Didalam setiap sistem terdapat mekanisme kontrol dengan memanfaatkan tersedianya umpan balik.
- 9) Karena adanya mekanisme kontrol itu maka sistem mempunyai kemampuan mengatur diri sendiri dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya atau keadaan secara otomatis (dengan sendirinya).¹³

¹² Tatang M. Amin, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Jkt : C.V. Rajawali, 1991, hal.2

¹³ *Ibid*, hal. 24

Setiap individu harus mematuhi pedoman bertingkah laku karena jika melanggar bisa merugikan orang banyak, atau bahkan merugikan diri sendiri. Oleh sebab itu masyarakat Indonesia harus benar-benar memahami pengertian sistem multipartai dan bagaimana cara menjalankannya, sehingga tujuan terwujudnya demokrasi yang murni dan konsekuen bisa tercapai.

Konsep **Demokrasi**. Menurut Ramlan Surbakti :

Demokrasi secara ideal ialah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus. Artinya, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan diantara individu, diantara berbagai kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah.¹⁴

Akan tetapi, demokrasi hanya akan mentolerir konflik yang tidak menghancurkan sistem. Untuk itu, sistem politik demokrasi menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik sampai pada "penyelesaian" dalam bentuk kesepakatan (konsensus). Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi. Adapun pilar-pilar demokrasi menurut Samuel P. Huntington adalah :

- A high overall level of economic wealth
- Relatively equal distribution of income and or wealth; a market economy
- Economic development and social modernization
- The absence of feudalism in the society
- A strong middle class
- High level of literacy and education
- Social pluralism and strong intermediate groups

¹⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jkt : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hal 228

- The development of political contestation before the expansion of political participation; democratic authority structure within social groups, particularly those closely connected to politics
- Low level of civil violence
- Low level of political polarization and extremism
- Political leader committed to democracy
- Tradition of toleration and compromise
- Influence by a prodemocratic foreign power
- Tradition of respect for law and individual rights
- Consensus on political and social values.¹⁵

Kemudian menurut Robert Dahl, demokrasi adalah suatu tatanan politik yang mengandung ciri khas terdapatnya sikap tanggap secara terus menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya. Sedang demokratisasi sendiri adalah proses perubahan rezim otoritarian yang tidak memberi kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi dan liberalisasi menuju poliarkhi yang didalamnya memberi derajat kesempatan partisipasi dan liberalisasi yang tinggi. Tatanan politik seperti itu bisa digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik. **Pertama**, seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi, atau oposisi yang dimungkinkan. **Kedua**, seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu. ¹⁶Tiga macam interaksi yang menentukan dalam proses demokratisasi adalah interaksi antara pemerintah dengan kelompok oposisi, interaksi antara kelompok pembaharu dan kelompok konservatif dalam pemerintahan koalisi, dan interaksi antara kelompok moderat

¹⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave, Democratization in The Late Twentieth Century*, Norman Oklahoma : Oklahoma University Press, 1991 dalam Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000, hal 125

¹⁶ Miriam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia*, Jkt : Gramedia Pustaka Utama, 1996, hal 9

dan kelompok ekstremis didalam kelompok oposisi. Ketiga interaksi utama ini memainkan peran tertentu dalam semua jenis transisi.¹⁷

Sedangkan definisi transisi demokrasi menurut Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead adalah interval waktu peralihan dari rezim non-demokratis (otoriter) menuju rezim politik demokratis, dimana didalamnya ada tahapan liberalisasi-liberalisasi politik yang mencakup perluasan dan perlindungan hak-hak dan kebebasan individu maupun kelompok dari kesewenangan negara atau pihak lain, tanpa perubahan struktur dan akuntabilitas pemerintah terhadap rakyatnya.¹⁸ Ada beberapa poin liberalisasi politik yang perlu dipahami, misalnya : adanya sejumlah partai politik sebagai lembaga yang efektif mengontrol tingkah laku pemerintah dalam menentukan kebijakan umum, adanya pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang ditunjukkan adanya kebebasan berbicara (*freedom of expression*), adanya kebebasan pers (*freedom of press*) juga merupakan suatu gejala liberalisasi politik yang menonjol pada masa transisi dan sebagainya.

Memperjuangkan "keterbukaan" politik seperti itu jelas sangat diperlukan dalam usaha transisi menuju demokrasi, sebab proses transisi menuju demokrasi itu berjalan sejajar dengan perkembangan masyarakat dari tradisional ke modern.¹⁹ Artinya apabila ada kemajuan pada masyarakat seperti tingkat pendidikan atau tingkat perekonomian akan mempengaruhi daya kritis masyarakat terhadap setiap fenomena disekitarnya. Jadi untuk menghindari terjadinya konfrontasi antara masyarakat dan pemerintah yang berkuasa pada masa transisi menuju demokrasi, sangat perlu bagi pemerintah untuk mengubah model-model kebijakan yang membatasi ruang gerak publik dalam berpartisipasi aktif mempengaruhi perumusan public policy menjadi kebijakan yang memberikan kebebasan yang bertanggung jawab. Masing-masing kelompok harus saling menyadari untuk saling menyesuaikan diri dan berbagi kekuasaan.

¹⁷ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta : P.T. Pustaka Utama Grafiti, 2001, hal 157

¹⁸ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta : P.T Pustaka LP3ES, 1993, hal. 85

¹⁹ Giovanni Sartori, *Parties and Party System*, New York : Chatham House Publisher, 1976, hal. 117

Huntington memberikan empat kemungkinan transisi yang dapat dilakukan oleh negara dalam menuju demokrasi, yaitu :

- **Transformasi.** Dalam kasus ini, negara meliberalisasi lembaga-lembaga politiknya dan demokratisasi datang dari atas.
- **Replacement.** Dalam kasus ini negara dipaksa demokrasi oleh civil society. Contoh untuk kasus ini adalah Philipina dengan people power yang mengangkat janda tokoh oposisi Benigno Aquino, yaitu nyonya Corazon Aquino, yang dibunuh rezim Ferdinand Marcos di bandara saat tiba dari pengasingannya di luar negeri.
- **Intervensi.** Dalam kasus ini negara luar melakukan intervensi untuk perubahan demokratisasi. Contoh untuk kasus ini adalah Panama dengan ditangkapnya presiden (Jenderal) Noriega oleh militer AS dengan tuduhan terlihat penyelundupan narkotika ke AS.
- **Transplacement.** Merupakan istilah untuk jenis transisi campuran antara transformasi dan replacement. Negara melakukan negoisasi dengan kekuatan civil society. Contoh untuk kasus ini adalah Polandia ketika Lech Walesa dari serikat solidaritas pekerja muncul sebagai pemimpin alternatif negara dan mengadakan negoisasi dengan rezim militer. Hasilnya adalah pemilihan umum yang demokratis dibawah dukungan militer.²⁰

Mempelajari berbagai kasus diatas maka menurut penulis jenis transisi transplacement adalah yang paling mungkin bagi Indonesia karena berdasarkan pengalaman masa lalu bahwa pemimpin-pemimpin kita jarang sekali memaknai "kekuasaan" yang dimilikinya itu sebagai kewajiban baginya untuk menciptakan sistem politik yang demokratis dan untuk membentuk civil society yang beradab (*civilized*). Disamping itu juga kalau kita memahami sikap masyarakat Indonesia saat ini setelah diberi kebebasan, mereka malah cenderung keliru memaknai konsep kebebasan itu sendiri dalam berdemokrasi. Mereka lupa akan kewajibannya untuk memelihara keseimbangan antara hak dan kewajiban, sehingga yang terjadi kemudian hanya terkesan sebagai "ledakan partisipasi" yang selalu diwarnai anarkhi dan chaos. Oleh sebab itulah jenis transisi transplacement

²⁰ Samuel P. Huntington, Op. cit. hal. 158-191

adalah yang paling tepat dimanifestasikan dalam sistem politik Indonesia. Namun seperti telah diungkapkan oleh banyak pakar sosial dan politik, transisi itu menuntut syarat-syarat yang sulit. **Pertama**, adalah adanya kemauan rezim otoriter untuk mengambil inisiatif melakukan transisi menuju demokrasi. **Kedua**, adalah kemampuan rezim otoriter untuk menerapkan transisi melalui transaksi yaitu adanya keterbukaan hati dari pemimpin otoriter menerima kritik dari masyarakat atau pihak oposisi demokratis.²¹ Sebab transisi melalui perpecahan memiliki kelemahan yaitu terancamnya proses integrasi bangsa, yang kemudian bisa mengundang kelompok tertentu untuk mengambil alternatif membentuk sistem pemerintahan otoriter dalam bentuknya yang baru.

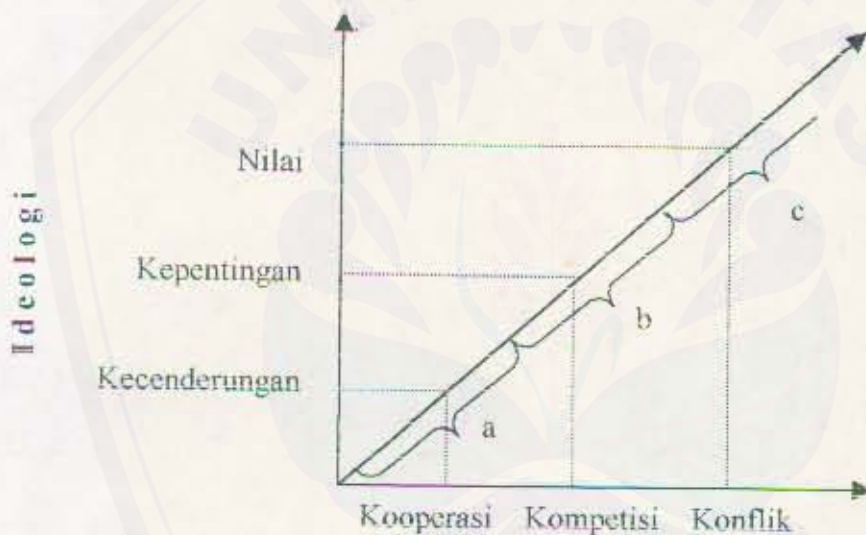
Dari pengertian sistem demokrasi menurut Ramlan Surbakti dan Robert Dahl diatas, maka teori demokrasi memiliki relevansi yang kuat jika dikaitkan dengan fenomena kehidupan politik yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini. Karena menurut Robert Dahl tatanan politik yang demokratis adalah tatanan yang memberikan kesempatan partisipasi bagi warganya dalam kompetisi politik. Penerapan sistem multipartai memiliki indikasi yang jelas bahwa negara Indonesia mulai bersikap terbuka kepada warganya agar ikut serta secara aktif dalam kompetisi politik. Tetapi ketika sikap keterbukaan pemerintah Indonesia ini dihadapkan pada definisi demokrasi menurut Ramlan Surbakti, maka timbul permasalahan baru yang menjadi tanggung jawab bersama yakni seberapa besar warga khususnya mereka yang tergabung dalam keanggotaan partai politik kurang bisa memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus sebagai idealisme dalam suatu sistem demokrasi. Masing-masing warga politik cenderung lebih banyak menciptakan konflik dalam proses pencapaian tujuan atau kepentingan (*interest*) kelompoknya. Terbukti pada beberapa partai politik yaitu adanya konflik internal ditubuh PKB, PDI, PAN, PBB dan PPP. Oleh sebab itu teori demokrasi ini digunakan sebagai patokan atau dasar pemikirannya bagi warga Indonesia seluruhnya dalam memahami sistem demokrasi yang sebenarnya.

Konsep Ideologi. Ideologi adalah kombinasi dari nilai, kepentingan dan kecenderungan yang kadang-kadang berhubungan dan kadang tidak. Ideologi

²¹ Mochtar Mas' oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1994, hal 21

membantu orang untuk menilai kebijakan politik. Ideologi juga berperan sebagai bahasa simbolis yang menjelaskan petunjuk bagaimana kita berfikir, dan petunjuk kemana kita memberi tanggapan. Bendera, lagu-lagu patriotik dan keterikatan sentimental lainnya adalah sinyal ideologis yang bisa ditafsirkan. Tetapi nampaknya ada kecenderungan beberapa partai politik mengubah ideologi menjadi dogma, yang wajib diterima oleh pengikut.²²

Untuk mengetahui mengapa bisa terjadi perilaku politik seperti tersebut maka dibawah ini disajikan gambar hubungan sistem kepercayaan dan perilaku.



Gambar 1

Hubungan sistem kepercayaan dan perilaku

Sumber : David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, CV. Rajawali, Jkt, Yayasan Solidaritas Gajah Mada (YASOGAMA), Yogyakarta, 1977, Hal.364

Keterangan :

Gambar tersebut menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat dimana nilai-nilai ideologis terbentuk atau dianut, maka semakin besar pula kemungkinan konflik (c). Semakin rendah kita bergerak pada skala ideologis itu, yaitu pada kepentingan dan kecenderungan, semakin besar pula kemungkinan untuk

²² David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jkt : CV. Rajawali, Yayasan Solidaritas Gajah Mada (YASOGAMA), Yogyakarta, 1977, Hal.364

menjembatani konflik ideal melalui parpol, serikat buruh dan organisasi lain yang melakukan tawar menawar dan mengubah konflik menjadi kompetisi (b). Akhirnya apabila faktor-faktor ideologi hanya menunjukkan kecenderungan, maka sangat mungkin bagi rakyat untuk melakukan kerja sama sehingga semua pihak bisa memperoleh keuntungan (a).²³

Pendeknya, dalam sistem demokrasi terdapat kecenderungan ke arah kesepakatan ideologis. Ketegaran pendirian dalam politik praktis akan menurun sebagai akibat adanya kecenderungan tawar-menawar dan akomodasi kepentingan, sehingga dogma ideologis pun kemudian merosot.

Pada hakekatnya penggunaan kesepakatan terhadap ideologi tertentu secara bersamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak masalah, tetapi yang menjadi persoalan dalam kehidupan politik Indonesia adalah dikhawatirkan ada kecenderungan parpol-parpol atau kelompok kepentingan lainnya untuk mengubah ideologi menjadi dogma yang wajib diterima pengikutnya dan bahkan bagi kelompok di luar keanggotaan parpol.

Jika hal ini terjadi maka akan sangat bertentangan dengan nilai-nilai demokratisasi yang memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan antar individu atau kelompok, sehingga impian akan terbentuknya sistem demokratisasi yang valid akan sirna. Karena sifat tindakan maupun ide-ide yang ditawarkan oleh lawan politiknya dianggap sebagai gagasan yang tidak bermutu atau bahkan keliru. Oleh sebab itu sangat sulit untuk mempertemukan dua kelompok yang saling bertentangan dogma tersebut. Masing-masing kelompok saling menganggap dogmanya adalah yang paling benar. Untuk menghindari permasalahan ini seharusnya parpol atau kelompok kepentingan itu untuk tidak mengubah ideologi menjadi dogma dan selalu bersikap terbuka untuk dikritik jika persepsinya terhadap suatu gejala politik keliru serta tidak bersikukuh keras mempertahankan kesalahan yang tanpa dasar tersebut.

²³ Ibid., ...Hal. 366

1.5 Hipotesis

Hipotesis dalam suatu penelitian akan memberikan tujuan yang jelas bagi penelitian itu, juga membantu menentukan arah yang harus ditempuh dalam suatu penelitian, sehingga dapat memilih fakta-fakta yang harus menjadi pokok perhatian dan menentukan fakta-fakta yang relevan yang akan berguna dalam pembuktian hipotesa itu sendiri.

Sedangkan menurut Winarno Surachmad :

Hipotesis yang baik adalah hipotesis yang secara logis berhubungan dengan ilmu pengetahuan yang diteliti, hipotesis hendaklah jelas, sederhana dan terbatas. Kesederhanaan ini sebagai penjelasan mengenai luas dan dalamnya masalah yang diselidiki, selain itu, hipotesis yang baik hendaknya dapat diuji kebenarannya²⁴

Berdasarkan pada teori yang penulis gunakan sebagai dasar pemikiran serta hal-hal yang diuraikan diatas, maka penulis mengajukan suatu hipotesis :

Bahwa ternyata sistem multipartai cenderung lebih berimplikasi negatif bagi proses demokratisasi di Indonesia karena kurangnya pelebagaan dan kerjasama diantara parpol dalam upaya stabilisasi politik nasional sehingga berakibat seringnya terjadi konflik kepentingan antar elit politik.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Metode Penelitian

Dalam penulisan ilmiah diperlukan metode, baik pengumpulan data maupun dalam menganalisa permasalahan. Hal ini penting untuk mencapai tujuan penelitian itu sendiri, sehingga tulisan tersebut mempunyai bobot ilmiah yang tinggi dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. The Liang Gie dalam bukunya ilmu politik mengemukakan pengertian dari metode penelitian adalah :

“Cara atau langkah yang berulang kembali, sehingga menjadi pola untuk menggali pengetahuan tentang suatu gejala. Pada ujung awalnya ini merupakan cara atau langkah untuk mengumpulkan

²⁴ Winarno Surachmad, Op.cit....hal. 39

data-data atau langkah untuk memeriksa kebenaran daripada pernyataan mengenai gejala tersebut".²⁵

Dalam setiap penelitian kita tidak bisa terlepas dari metodologi. Karena metodologi merupakan suatu cara yang digunakan didalam penelitian untuk mencapai tujuan yaitu karya ilmiah yang tersusun rapi dan sesuai aturan serta dapat dipertanggung jawabkan keabsahannya.

1.6.2 Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah observasi terbatas. Data yang dikumpulkan adalah dalam bentuk data sekunder. Penggunaan data sekunder ini dilakukan karena dalam mendapatkan data-data secara langsung dari lapangan atau biasa disebut dengan data primer, penulis mengalami kesulitan-kesulitan, selain terbentur pada terbatasnya waktu, masalah biaya juga merupakan persoalan yang tidak dapat diatasi oleh penulis. Data sekunder menurut Marzuki, adalah data yang bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti.²⁶

Untuk memperoleh data yang akurat, penulis menggunakan metode dokumentasi yang merupakan salah satu metode pengambilan data dengan melihat buku-buku atau berita-berita dari media massa. Atau dengan kata lain, metode dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mencatat dokumen-dokumen yang ada untuk dijadikan sebagai data sekunder. Adapun tempat pengumpulan data dilakukan melalui :

1. Perpustakaan FISIP Universitas Jember
2. Perpustakaan Universitas Jember
3. Perpustakaan Pusat Universitas Airlangga Surabaya
4. Perpustakaan CSIS Jakarta
5. Media massa

²⁵ The Liang Gie, *Ilmu Politik : Suatu Pembahasan tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkungan dan Metodologi*, Yogyakarta : FISIP UGM, 1984, hal. 49

²⁶ Marzuki, *Metodologi Riset*, Yogyakarta : Penerbit FE UGM, 1983, hal 56

6. internet

1.6.3 Metode Analisa Data

Untuk menjelaskan pengaruh sistem multipartai terhadap proses demokratisasi di Indonesia, maka penulis menggunakan metode analisa data kualitatif. Metode analisa data kualitatif menurut Sutrisno Hadi adalah suatu cara menganalisa dengan menggunakan data yang diukur secara tidak langsung²⁷

Kemudian untuk lebih jelasnya, penulis menggunakan metode analisa reflektif. Menurut Sutrisno Hadi :

Metode reflektif adalah metode penelitian yang dimulai dengan metode induktif untuk mendudukan persoalan dan membentuk hipotesa, kemudian diikuti metode deduktif dengan menjabarkan konklusi-konklusi tentang hipotesa itu sebagai kerangka untuk membuktikan hipotesa yang telah dibuat. Selanjutnya dilakukan metode induktif lagi untuk menverifikasi hipotesa itu.²⁸

Melalui metode reflektif, menjadi lebih jelas permasalahan penulisan karya ilmiah ini. Karena metode reflektif itu dimulai dengan metode induktif yang berarti mewajibkan penulis untuk mendudukan persoalan tentang bagaimana pengaruh sistem multipartai terhadap proses demokratisasi di Indonesia, maka sesuai dengan pendapat penulis yang menyatakan bahwa minimalnya dampak positif yang diperoleh dari penerapan sistem multipartai itu, penulis menyebutkan beberapa argumen yang menjawab persoalan itu sekaligus sebagai hipotesa dalam penulisan karya ilmiah ini. Selanjutnya agar tidak hanya penulis yang bisa memahami permasalahan tersebut maka penulis mengembangkan kerangka pikiran yang ada melalui metode deduktif sehingga dihasilkan tulisan karya ilmiah yang sempurna dan bisa dipahami oleh semua kalangan.

²⁷ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid I*, Yogyakarta : Andi Offset, 1989, hal. 66

²⁸ *Ibid*, hal. 49

1.7 Metode Pendekatan

Pendekatan merupakan penggunaan suatu kriteria untuk menyelidiki suatu ilmu. Menurut The Liang Gie :

Pendekatan merupakan keseluruhan sikap penyelidikan, sudut pandang, ukuran, pangkal duga dan kerangka dasar pemikiran yang dipakai untuk mendekati suatu sasaran dan memahami pengetahuan yang teratur dan bulat mengenai sasaran yang ditelaah.²⁹

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan pendekatan sejarah politik dan pendekatan sosiologi politik. Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri sejarah pertumbuhan partai di Indonesia dan perilaku elit partai politik dalam mempengaruhi proses demokratisasi di Indonesia saat ini.

Pendekatan sejarah politik menurut Eissanmann :

Political history is the last report, the chronological description of political facts of every kind, whether institutional, in the life of state (political society) considered separately (internal policy), or in the relation between several state (or societies) (foreign policy and international policy). (sejarah politik adalah laporan terakhir kronologi deskripsi fakta-fakta politik dalam kehidupan sosial politik di suatu negara atau dalam hubungannya dengan beberapa negara).³⁰

Pendekatan sejarah politik merupakan upaya yang dilakukan penulis untuk memahami materi pembicaraan melalui kegiatan menelaah atau membaca kembali peristiwa-peristiwa yang sama dan berkaitan dengan perkembangan elit dan partai politik di masa lampau. Karena dengan upaya tersebut diharapkan bisa memperoleh variabel-variabel yang dapat membantu menyelesaikan permasalahan dengan menganalisa data-data yang diperoleh, sehingga pada akhirnya terhindar dari keambiguan proses berpikir dalam mendapatkan jawaban sementara atas pokok permasalahan pada penulisan karya ilmiah ini.

Sedangkan pendekatan sosiologi politik menurut Maurice Duverger adalah pendekatan yang menelaah tentang kekuasaan, pemerintahan, otoritas, komando didalam semua masyarakat.³¹ Jadi pendekatan sosiologi politik bisa digunakan untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam perpolitikan, tingkat

²⁹ Log. Cit. hal 59

³⁰ Ibid. hal. 87

³¹ Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Jakarta Utara : PT. Raja Grafindo Persada, 1998, hal. 18

peran elit politik menentukan dinamisasi kehidupan politik dalam negeri atau mungkin tingkat keberhasilan pemerintah Indonesia menerapkan sistem multipartai dalam proses demokratisasi.





BAB II

GAMBARAN UMUM PERKEMBANGAN KEPARTAIAN DI INDONESIA

2.1 Pengertian dan Fungsi Partai Politik

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang pluralis, bahkan mungkin termasuk dalam kategori paling pluralis di dunia; suatu bangsa dengan ratusan etnis, bahasa dan dialek, puluhan agama dan kepercayaan (masing-masing dengan segala variannya) dan aneka ragam kebudayaan serta adat istiadat. Suatu bangsa dengan latar konfigurasi seperti itu sangat tepat jika menerapkan sistem demokrasi dalam pemerintahannya. Sistem demokrasi secara general bercirikan kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, rakyat berhak menyatakan keinginannya dan cita-citanya tentang kenegaraan sefaras dengan dasar negara yang bersangkutan. Adanya prinsip kebebasan yang bertanggungjawab itulah yang memberikan ruang gerak bagi setiap masyarakatnya untuk ikut serta melakukan pengawasan dan memberikan kritik terhadap kesalahan-kesalahan kebijakan pemerintah (*public policy*) agar tidak keluar jalur dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Menurut Sukarna, suatu negara yang melandaskan diri pada sistem demokrasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu yaitu memiliki UUD, ada pembagian kekuasaan, ada pemilu sebagai sarana suksesi, terdapat lebih dari satu partai agar rakyat mempunyai banyak pilihan sesuai dengan aspirasinya dalam bidang politik, sosial dan budaya.¹ Bertolak dari pemikiran Sukarna tersebut maka salah satu sarana bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan dinamika proses penyelenggaraan pemerintahan adalah partai politik.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan bersaing dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda untuk

¹ Sukarna, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung : Mandar Madju, 1994, hal. 35

memperoleh dukungan suara dari rakyat.² Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dalam aktivitas proses politik di masyarakat luas.

Kegiatan yang dilaksanakan oleh partai politik bergantung pada kelompok-kelompok yang terdapat didalamnya dan tujuan-tujuan yang dicapai tetapi pada hakekatnya dalam negara demokratis, partai politik mempunyai beberapa fungsi, yaitu :

1. Sebagai sarana komunikasi politik

Partai politik sebagai sarana komunikasi politik artinya bahwa arus informasi dalam suatu negara harus bersifat dua arah, berjalan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Jadi kedudukan partai dalam hal ini adalah sebagai perantara (*broker*) antara "mereka yang memerintah" (*The rulers*) dengan "mereka yang diperintah" (*The ruled*). Hal ini terutama ditujukan untuk menghindari terjadinya manipulasi informasi yang dilakukan oleh para petinggi atau aparatur negara maupun para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam merumuskan peraturan perundang-undangan maupun ketetapan-ketetapan lainnya. Sebuah informasi yang tidak jelas kebenarannya akan berdampak pada munculnya opini pro-kontra terhadap hasil keputusan pemerintah karena setiap individu memiliki pandangan-pandangan yang berbeda (*different review*) sehingga menghasilkan persepsi yang berbeda pula (*misperception*). Akibatnya dampak negatif terbesar adalah terjadinya demonstrasi besar-besaran karena kekecewaan atas tidak transparannya informasi dari pemerintah.

2. Sebagai sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik adalah proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orientasi dan nilai-nilai dari masyarakat dimana ia berada, proses itu juga mencakup proses dimana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.³ Fungsi ini memberikan

² Sigmund Neumann, *Modern Political Parties, Comparative Politics : A Reader*, diedit oleh Harry E. Eckstein dan David Apter, London : The Free Press of Glencoe, 1963, hal. 352 dikutip dari Miriam Budiarto, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT. Gramedia, 1981, hal. 14

³ *Ibid*...hal. 16

tugas kepada partai politik agar senantiasa memperhatikan kemampuan atau pengetahuan masyarakat sekitarnya tentang politik itu sendiri, baik melalui pendidikan formal maupun informal misalnya dalam forum seminar atau dialog antar person. Melalui pendidikan politik ini maka sedikit demi sedikit mampu membentuk masyarakat yang bisa memahami terhadap setiap gejala politik yang sedang berkembang. Dengan demikian pemerintah (rezim yang berkuasa) tidak memiliki kesempatan sedikit pun untuk bertindak sewenang-wenang.

3. Sebagai sarana rekrutmen politik

Rekrutmen politik adalah proses melalui mana partai politik mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik.⁴ Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus merupakan salah satu cara untuk menyeleksi calon-calon pemimpin.

4. Sebagai sarana pengatur konflik

Di negara demokratis yang masyarakatnya bersifat terbuka, adanya perbedaan dan persaingan pendapat merupakan hal yang wajar, tetapi dalam masyarakat yang sangat heterogen sifatnya sangat perlu diwaspadai karena perbedaan etnis, status sosial, ekonomi atau agama, kecenderungannya adalah mudah sekali terjadi konflik. Hal ini dikarenakan setiap "manusia nyata" tidak pernah berhenti mencari dan mencari sesuatu yang belum didapatnya.⁵ Artinya kapanpun dan dimanapun manusia akan berusaha keras agar bisa berkuasa. Sebaliknya manusia juga akan berusaha menghindari kelemahan dan kekalahan. Oleh sebab itu pertikaian-pertikaian semacam ini dapat diselesaikan dengan bantuan partai politik, atau dapat diatur sedemikian rupa, sehingga dampak-dampak negatifnya menjadi seminimal mungkin.

Berdasarkan eksplanasi tentang fungsi-fungsi parpol diatas maka relevansinya adalah bagaimana parpol-parpol yang berkembang saat ini yang jumlahnya kurang lebih 200 partai bisa memainkan perannya secara optimal sebagai organisasi politik yang diakui absah secara hukum berpotensi mengubah sejarah perpolitikan di negeri Indonesia menjadi suatu negara yang terbuka dan

⁴ Ibid...hal. 16

⁵ Musa Kazhim dan Alfian Hamzah, *Lima Partai Dalam Timbangan, Analisis dan Prosek*, Bandung : Pustaka Hidayah, 1999, hal. 13

memiliki situasi dan kondisi pemerintahan yang aktif dan dinamis, stabilitas nasional yang terjaga dari pengaruh kerusuhan, sistem perekonomian yang mapan dan modern serta memiliki masyarakat yang makmur dan sejahtera secara merata.

Pada hakekatnya memang politik bersama seribu satu definisinya, ujung-ujungnya adalah kekuasaan. Demikian juga partai politik pada akhirnya mereka juga bertujuan untuk menguasai negara dan mempertahankan kedudukan kekuasaan di dalam negara dengan jalan menempatkan orang-orangnya dalam lembaga-lembaga negara tersebut. Oleh sebab itu perlu dicatat bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, artinya negara Indonesia juga memiliki aturan-aturan atau konstitusi-konstitusi yang mengatur setiap anggota masyarakatnya, sehingga jika partai politik bertindak misalnya berkampanye ada etika politik yang tidak bisa dilanggar begitu saja. Salah satu prinsip yang perlu dihindari adalah prinsip dari Nicolo Machiavelli (1469-1527) yang justru menyarankan agar orang bekerja di lapangan kemasyarakatan dan kenegaraan mengabaikan tata susila.⁶

2.2 Sistem Kepartaian

Suatu negara yang demokratis baik secara prosedural maupun substansial pada prinsipnya memberikan kebebasan yang bertanggung jawab, artinya rakyat berhak mengeluarkan pendapatnya, berhak menyatakan keinginannya, berpartisipasi aktif dalam proses politik baik itu melalui kritikan-kritikan atau tuntutan-tuntutan yang kemudian diartikulasikan oleh partai politik untuk disampaikan kepada pemerintah sehingga selanjutnya bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan.

Pada umumnya rakyat mempunyai pendirian yang berbeda-beda. Pendapat yang berbeda itu menimbulkan berbagai aliran politik dalam masyarakat. Keinginan dan pendapat berjuta-juta rakyat dalam suatu negara itu disalurkan dalam partai politik. Tiap partai politik menganut aliran tertentu yang berbeda dari partai politik lain. Melalui partai politik pendapat dan keinginan rakyat dapat dikemukakan, bahkan dapat pula menjadi kenyataan dalam pemerintahan suatu negara, apabila partai mendapat kepercayaan rakyat untuk

⁶ Mas'ud Mahfoeds, *Berguru Ke Socrates atau Machiavelli*, Jawa Pos 10 Mei 2002, hal. 3

memiliki situasi dan kondisi pemerintahan yang aktif dan dinamis, stabilitas nasional yang terjaga dari pengaruh kerusuhan, sistem perekonomian yang mapan dan modern serta memiliki masyarakat yang makmur dan sejahtera secara merata.

Pada hakekatnya memang politik bersama seribu satu definisinya, ujung-ujungnya adalah kekuasaan. Demikian juga partai politik pada akhirnya mereka juga bertujuan untuk menguasai negara dan mempertahankan kedudukan kekuasaan di dalam negara dengan jalan menempatkan orang-orangnya dalam lembaga-lembaga negara tersebut. Oleh sebab itu perlu dicatat bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, artinya negara Indonesia juga memiliki aturan-aturan atau konstitusi-konstitusi yang mengatur setiap anggota masyarakatnya, sehingga jika partai politik bertindak misalnya berkampanye ada etika politik yang tidak bisa dilanggar begitu saja. Salah satu prinsip yang perlu dihindari adalah prinsip dari Nicolo Machiavelli (1469-1527) yang justru menyarankan agar orang bekerja di lapangan kemasyarakatan dan kenegaraan mengabaikan tata susila.⁶

2.2 Sistem Kepartaian

Suatu negara yang demokratis baik secara prosedural maupun substansial pada prinsipnya memberikan kebebasan yang bertanggung jawab, artinya rakyat berhak mengeluarkan pendapatnya, berhak menyatakan keinginannya, berpartisipasi aktif dalam proses politik baik itu melalui kritikan-kritikan atau tuntutan-tuntutan yang kemudian diartikulasikan oleh partai politik untuk disampaikan kepada pemerintah sehingga selanjutnya bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan.

Pada umumnya rakyat mempunyai pendirian yang berbeda-beda. Pendapat yang berbeda itu menimbulkan berbagai aliran politik dalam masyarakat. Keinginan dan pendapat berjuta-juta rakyat dalam suatu negara itu disalurkan dalam partai politik. Tiap partai politik menganut aliran tertentu yang berbeda dari partai politik lain. Melalui partai politik pendapat dan keinginan rakyat dapat dikemukakan, bahkan dapat pula menjadi kenyataan dalam pemerintahan suatu negara, apabila partai mendapat kepercayaan rakyat untuk

⁶ Mas'ud Mahfoods, *Berguru Ke Socrates atau Machiavelli*, Jawa Pos 10 Mei 2002, hal. 3

memegang pemerintahan. Faktor-faktor yang menjadi pendorong bagi timbulnya partai-partai politik antara lain :

- a. Persamaan kepentingan dalam pencaharian : Partai Buruh, Partai Tani dan sebagainya.
- b. Persamaan cita-cita tentang sistem kenegaraan : Partai Nasional, Partai Sosialis dan sebagainya.
- c. Persamaan keyakinan keagamaan : Partai Islam, Partai Kristen, Partai Katolik dan sebagainya.⁷

Berbagai macam latar belakang kepentingan pendirian partai politik di suatu negara maka secara tidak langsung juga menentukan sistem kepartaian. Masing-masing negara mempunyai sistem kepartaian sendiri-sendiri dalam pemerintahannya. Menurut Giovanni Sartori, sistem kepartaian berjalan sejajar dengan perkembangan masyarakat dari tradisional ke modern.⁸ Jadi menurut pemahaman penulis bahwa sewaktu-waktu sistem kepartaian dalam suatu negara bisa berubah formatnya tergantung kebutuhan masyarakatnya agar sesuai dengan kondisi struktur pemerintahan dalam negara saat itu. Untuk menjelaskan evolusi sistem kepartaian di Indonesia, maka di bawah ini diperkenalkan tiga macam sistem kepartaian.

2.2.1 Sistem Satu Partai (*one party system*)

Suatu negara yang menganut sistem satu partai ini hanya terdapat satu partai saja yang berkuasa dalam negara dan partai-partai lain termasuk partai terlarang. Akibatnya ialah bahwa pemerintahan di negara itu bersifat diktator, misalnya partai Nazi di Jerman pada masa Hitler berkuasa, Partai Fasis di Italia pada masa Musolini berkuasa. Adanya kondisi semacam ini kecenderungannya adalah seorang pemimpin atau kepala negara seringkali berbuat "kejam" (*violence*) atau sewenang-wenang kepada setiap masyarakatnya yang mencoba tampil didepan untuk mengajukan kritikan-kritikan terhadap pemerintahan yang dipimpinnya. Peluang akan munculnya korupsi, kolusi, nepotisme sangat besar

⁷ Nasikun, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : C.V. Rajawali, 1984, hal 58

⁸ Giovanni Sartori, *Parties and Party System*, New York : Chatham House Publisher, 1976, hal. 117

kemungkinannya tumbuh di kalangan birokrat terutama oleh kepala negara yang otoriter. Oleh sebab itu dibawah ini penulis sebutkan kelemahan-kelemahan sistem satu partai lebih lengkap, antara lain :

1. Sistem satu partai tidak pernah akan menjamin adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, mengingat didalam satu partai selalu berbarengan dengan sistem kediktatoran dimana kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif berada pada satu tangan sehingga pelaksanaan kekuasaannya itu berlaku sewenang-wenang.
2. Rakyat didalam negara itu selalu penuh kesengsaraan karena hak hidup manusia yang paling esensial dirampasnya pula seperti halnya perampasan hak hidup bani Yahudi pada masa pemerintahan Nazi Hitler.
3. Tidak adanya *social control* sehingga pemerintah yang berkuasa sangat sewenang-wenang, tidak lagi terikat pada hukum, karena sistem satu partai meniadak terhadap universalisme hukum asasi yang diberikan Tuhan terhadap seluruh umat manusia yang mewajibkan setiap manusia harus saling menghormati satu sama lain dan tidak berlaku sombong di muka bumi.
4. Sistem satu partai tidak mengakui doktrin-doktrin politik demokrasi yang berlaku di negara-negara liberal ataupun di negara-negara demokrasi lainnya, sehingga pengaruh-pengaruh dari luar dicoba ditutup. Hal ini dilakukan untuk mencegah rakyat atau bangsanya itu terpengaruh oleh pemikiran-pemikiran politik, ekonomi, sosial, dan budaya negara lain.
5. Tidak mengakui adanya konstitusi yang berisi tentang demokratisasi, perubahan terhadap konstitusi negara atau mungkin tentang hak asasi manusia. *Rule of law* yang menjadi dambaan setiap rakyat sama sekali dihapus, mengingat *rule of law* akan dianggap suatu bencana sehingga dapat meruntuhkan kekuasaannya.
6. Tidak mengakui adanya kebebasan pers, karena pemberitaan-pemberitaan pers akan membantu warganya memahami apa yang sebenarnya terjadi didalam kehidupan negaranya. Ancaman terjadinya gerakan kudeta atau

- revolusioner dari rakyat yang tidak puas bisa sewaktu-waktu terjadi sehingga dapat “melengserkan” kedudukan pemimpin otoriter tersebut.
7. Rakyat tidak punya pilihan lain ketika pemilu diadakan karena hanya ada satu partai politik yang menjadi peserta pemilu. Jadi sebenarnya pemilu bukanlah suatu event akbar yang ditunggu masyarakat karena pergantian kepemimpinan hanya sebuah permainan orang-orang dari partai politik itu sendiri, sehingga pemimpin negara yang baru juga masih tetap berasal dari partai yang sama. Akibatnya gaya kepemimpinan dan program-programnya yang terikat dengan “visi dan misi” sekelompok orang-orang lama juga tidak berubah. Walaupun seandainya ada perubahan tetapi tidak mengindikasikan adanya kemajuan yang berarti bagi masyarakatnya.⁹

Sedangkan kelebihan atau keuntungan menggunakan sistem satu partai ini adalah akan berdampak positif bagi suatu negara yang baru merdeka atau mungkin bagi suatu negara yang memiliki struktur masyarakat pluralis misalnya terdiri-dari banyak suku, agama, kebudayaan, kelas-kelas sosial, karena partai tunggal tersebut bisa berfungsi efektif sebagai suatu wadah yang dapat mengatasi tarikan-tarikan dari kekuatan sentrifugal yang disebabkan oleh perbedaan-perbedaan antar suku yang tajam dan menghindari gerakan separatisme dan gejolak-gejolak sosial lainnya yang menghambat pembangunan tetapi dalam mengatasi permasalahan ini, partai penguasa pemerintahan tersebut umumnya memakai *coersif power* yang sangat bertentangan dengan prinsip demokrasi.

2.2.2 Sistem Dua Partai (*Two Party System*)

Konsep sistem dua partai biasanya diartikan adanya dua partai atau adanya beberapa partai tetapi dengan peranan dominan dari dua partai, misalnya di Amerika dan Inggris yang masing-masing terdiri-dari Partai Demokrat dan Partai Republik untuk Amerika sedangkan di Inggris ada Partai Buruh dan Partai Konservatif. Sistem dua partai ini biasanya terdapat di negara-negara demokrasi yang berfaham liberalisme seperti Inggris, Amerika, Canada dan lain-lain.¹⁰

⁹ Sukarna, *Op.cit.*... hal.73

¹⁰ Miriam Budiarjo, *Op.cit.*... hal.23

Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas terbagi menjadi partai yang berkuasa karena menang dalam pemilu dan partai oposisi karena kalah dalam pemilu. Partai yang kalah berperan sebagai pengkritik atau oposisi tetapi tetap setia terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peranan ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Suatu partai memperoleh kemenangan jika mendapatkan dukungan suara mayoritas minimum $50\% + 1$ maka partai itulah yang memimpin pemerintahan maupun yang membentuk kabinet. Sedangkan partai oposisi atau partai minoritas tidak dapat menjatuhkan pemerintah begitu saja, fungsi mereka hanyalah sebagai kelompok yang mengoreksi dan meluruskan agar jalannya pemerintahan sesuai dengan konstitusi suatu negara yang bersangkutan. Itulah sebabnya di Amerika Serikat partai oposisi itu disebut sebagai partai partner dimana fungsi partner adalah untuk memantau tindakan pemerintah atau partai mayoritas.

Realitas membuktikan bahwa sistem ini berkembang sangat baik jika struktur masyarakat suatu negara penganut sistem dua partai adalah homogen (*social homogeneity*), karena tidak terdapat jurang yang besar antara kelompok sosial. Oleh sebab itu komposisi masyarakat Indonesia yang sangat beragam dirasakan tidak sesuai jika menerapkan sistem ini. Disamping itu ada kekhawatiran berdasarkan pengalaman masa kepemimpinan Soekarno dan Soeharto, ada kecenderungan sistem dua partai menciptakan polarisasi kekuasaan seorang presiden. Disamping faktor struktur masyarakat yang homogen sangat mendukung stabilitas pelaksanaan sistem dua partai, ada faktor lain yang juga tidak kalah pentingnya yaitu adanya konsensus nasional yang berkadar tinggi artinya kemampuan atau kesadaran masyarakat untuk menghindari konflik dan menyesuaikan tingkah laku politiknya dengan pemerintah atau partai yang menang.¹¹

¹¹ Ibid...hal.24

2.2.3 Sistem multipartai (*Multiparty System*)

Sistem multipartai merupakan sistem kepartaian yang melibatkan banyak partai dalam usaha persaingan perebutan kekuasaan di negara yang menganut sistem multipartai tersebut.¹² Sistem banyak partai ini umumnya dianut oleh negara yang tingkat heterogenitas komposisi masyarakatnya tinggi, merupakan kebalikan sistem dua partai. Tingginya tingkat heterogenitas membawa konsekuensi pada banyaknya aspirasi-aspirasi atau cita-cita politik dari masing-masing individu yang berbeda satu sama lain sehingga mewajibkan suatu negara itu memberikan kebebasan kepada warga negaranya untuk membentuk organisasi massa atau partai politik sesuai dengan ajaran maupun nilai-nilai yang dianutnya. Oleh sebab itu dianggap bahwa pola multipartai lebih mampu menyalurkan keanekaragaman budaya dan politik dalam suatu masyarakat daripada pola dua partai. Sistem semacam ini bisa kita temukan di Indonesia, Malaysia, Netherland, Prancis, Swedia dan sebagainya.

Yang menjadi permasalahan dalam sistem ini adalah pengalaman sistem multipartai di negara demokrasi barat yang berhasil cukup baik ternyata tidak cukup berhasil bagi negara-negara berkembang. Hal ini mungkin disebabkan kurangnya kesadaran maupun pendidikan politik dari warga negara berkembang untuk menghindari konflik sosial dan politik yang pada akhirnya cenderung menciptakan fragmentasi politik. Mereka rata-rata terlalu terikat ideologi golongan daripada kepentingan nasional, sehingga masing-masing bersaing menyusun kekuatan imbalan yang justru menghambat perkembangan ke arah stabilitas nasional. Sebagai akibatnya kabinet sering lemah karena yang menentukan hidup matinya adalah partai politik yang berperan berlebihan. Seperti yang dikatakan Miriam Budiarjo, partai politik tersebut bertindak sebagai oposisi yang kurang jelas.¹³ Artinya mereka kurang aktif menyusun rencana kebijakan sebagai alternatif bagi kebijakan pemerintah yang dikecamnya, mereka hanya bisa menuntut haknya tetapi melalaikan kewajiban. Dengan demikian partai politik memberi kesan bertindak secara kurang bertanggungjawab.

¹² Sukarna, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : Mandar Madju, 1992, hal.58

¹³ Miriam Budiarjo, *Op. cit.*...hal. 26

2.3 Sejarah Perkembangan Kepartaian di Indonesia

2.3.1 Masa Pra-Kemerdekaan

Zaman pra-kemerdekaan adalah masa-masa sulit rakyat Indonesia untuk memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia dari pengaruh kekuasaan para kolonialisme Belanda maupun Jepang. Berbagai usaha penyerangan fisik dilancarkan untuk melawan kekejaman para penjajah yang bersenjata lumayan modern walaupun harus menerima konsekuensi banyaknya korban yang berjatuh di medan perang. Atas kesadaran kenyataan kehidupan yang menyedihkan itu dokter Sutomo dan kawan-kawan yang juga dipacu propaganda dokter Wahidin Sudirohusodo yang menitikberatkan perhatiannya pada perluasan pengajaran sebagai usaha memajukan bangsa segera mendirikan Budi Utomo pada tanggal 20 Mei 1908 sebagai pelopor pergerakan nasional yang kemudian akhirnya berkembang menjadi partai-partai politik di Indonesia. Gerakan ini menurut Ki Hajar Dewantara bermaksud memulai gerakan nasional umum menuju ke arah berubahnya zaman kolonial menjadi zaman nasional dengan cara yang radikal.¹⁴ Pada perkembangan selanjutnya dalam internal tubuh organisasi Budi Utomo terjadi perpecahan antara kaum tua dan kaum muda sehingga melahirkan Syarikat Islam sebagai partai pertama di Indonesia pada tahun 1912 yang lebih menitikberatkan perhatiannya dalam gerakan ekonomi dan Keislaman dan memiliki tendensi politik yang bercorak revolusioner dan nasionalistis.

2.3.2 Masa Demokrasi Parlementer

Kehidupan partai politik pada masa ini boleh dikatakan sebagai masa yang benar-benar memberikan angin segar bagi tumbuh suburnya partai politik. Pada periode ini melalui maklumat pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 yang ditanda tangani wapres Mohammad Hatta, Indonesia menganut sistem banyak partai politik (*Multy Party System*) yang terdiri dari 40 parpol dari tiga kelompok

¹⁴ Ki Hajar Dewantara, *Dari Pembangunan Nasional Sampai Hari Proklamasi*, tanpa kota, penerbit, dan tahun, hal. 9

aliran politik jika dikategorisasikan, antara lain Komunis, Islam dan Nasionalis.¹⁵ Tingkat otonomi pembentukan dan rekrutmen dalam partai politik sangat tinggi dengan kata lain campur tangan pemerintah pada urusan internal partai bisa dikatakan tidak ada sama sekali. Akan tetapi kehadiran partai politik yang begitu besar jumlahnya tidak selalu mendukung efektifitas partisipasi masyarakat menjadi lebih baik. Hal ini disebabkan adanya kondisi negara Republik Indonesia yang masih lumpuh dari segala segi kehidupan akibat penjajahan sehingga satu tantangan mendesak adalah hanya berkisar pada perumusan dasar negara. Perdebatan diantara partai dari berbagai aliran tidak bisa dihindarkan, karena masing-masing berusaha menawarkan ideologinya sebagai ideologi negara. Tampak menonjol perdebatan proses perumusan dasar negara adalah antara kelompok Islam di satu pihak dan kelompok Nasionalis di pihak lain. Apa yang mereka perjuangkan adalah apa yang menurut mereka strategis bagi pelestarian ideologi mereka melalui dasar negara tersebut. Menelaah fenomena diatas mengindikasikan bahwa perkembangan kepartaian pada masa demokrasi parlementer juga mengalami hambatan berupa polarisasi ideologi yang memiliki orientasi berbeda akibat adanya besarnya jumlah partai yang tumbuh tetapi tanpa didahului sosialisasi dan pendidikan politik terhadap rakyat sebelumnya. Daniel S. Lev dengan tepat menggambarkan keadaan partai pada masa demokrasi parlementer ini sebagai berikut :

*Sistem partai di Indonesia menunjukkan beberapa gejala kekacauan yang tidak asing bagi sistem multipartai di dunia. Ada partai kecil yang mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar daripada dukungannya dalam masyarakat, disamping itu tidak ada partai yang mengembangkan sikap memikul tanggungjawab penuh seperti yang biasanya terdapat pada partai yang menguasai pemerintahan tanpa koalisi. Lagipula sistem parlementer (di Indonesia) tidak pernah memiliki kekuasaan sepenuhnya, kewenangan dan keabsahan dalam tata tertib politik, dan juga tidak dapat menguasai segala aspek situasi konflik politik. Pada akhirnya pemerintahan parlementer dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan ekstra parlementer seperti presiden dan tentara. Akan tetapi partai politik juga tidak luput dari tantangan dari kalangan mereka sendiri. Dan hal ini juga membantu timbulnya Demokrasi Terpimpin.¹⁶

¹⁵ M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta : C.V. Rajawali , 1983, hal. 64

¹⁶ *Ibid*....hal.122

Berdasarkan buku terbitan Kementrian Penerangan tahun 1951 maka pengklasifikasian parpol pada masa demokrasi parlementer adalah :

- I. Dasar Ketuhanan
 - 1) Masjumi
 - 2) Partai Syarikat Islam
 - 3) Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)
 - 4) Partai Kristen Indonesia (Parkindo)
 - 5) Partai Katolik
- II. Dasar Kebangsaan
 - 1) Partai Nasional Indonesia (PNI)
 - 2) Persatuan Indonesia Raya (PIR)
 - 3) Partai Indonesia Raya (Parindra)
 - 4) Partai Rakyat Indonesia (PRI)
 - 5) Partai Demokrasi Rakyat (PDR)
 - 6) Partai Rakyat Nasional (PRN)
 - 7) Partai Wanita Rakyat
 - 8) Partai Kebangsaan Indonesia (Parki)
 - 9) Partai Kedaulatan Rakyat (PKR)
 - 10) Serikat Kerakyatan Indonesia (SKI)
 - 11) Ikatan Nasional Indonesia (INI)
 - 12) Partai Rakyat Jelata (PRJ)
 - 13) Partai Tani Indonesia (PTI)
 - 14) Wanita Demokrat Indonesia (WDI)
- III. Dasar Marxisme
 - 1) PKI
 - 2) Partai Sosialis Indonesia
 - 3) Partai Murba
 - 4) Partai Buruh
 - 5) Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)
- IV. Partai-partai lain
 - 1) Partai Demokrat Tionghoa Indonesia (PDTI)

2) Partai Indonesia Nasional (PIN)

Keberadaan parpol-parpol pada masa demokrasi parlementer inilah yang kemudian mewarnai dinamika proses politik pada saat itu. Walaupun pada awal perkembangannya seringkali terjadi konflik akibat sulitnya kerjasama diantara elit partai menuju ke arah konsensus nasional, disebabkan oleh amat tebalnya ikatan ideologi akan tetapi mereka juga memberikan kontribusi positif yaitu terjadinya pergeseran yang mencolok dalam Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu 1955, dimana sebelumnya kekuatan-kekuatan politik dilumpuhkan oleh para kolonial Belanda dan Jepang. Perincian kekuatan politik yang duduk di dewan adalah 93 kursi (40%) beraliran nasional, 42 kursi diantaranya diperuntukkan buat PNI, 18 untuk PIR Hazairin, dan 13 bagi PRN, ditambah partai-partai kecil lainnya yang mendapat jatah kurang dari 10 kursi untuk masing-masing partai. Golongan Islam mendapat 57 kursi (24%), 44 untuk Masjumi, 8 untuk NU, dua partai lainnya hanya mendapat 5 kursi. Golongan komunis mendapatkan 21 kursi (9%), 17 kursi untuk PKI, golongan sosialis dan Kristen mendapatkan kursi 12,5%, 14 diantaranya untuk PSI.¹⁷

Demikianlah pemilu 1955 akhirnya tercatat sebagai peristiwa yang menakjubkan bagi bangsa Indonesia untuk pertamakalinya melaksanakan salah satu prinsip demokrasi yang cukup penting. Akan tetapi suatu kenyataan yang tidak dapat dibantah bahwa semakin beragam kelompok kekuatan yang duduk di dewan maka semakin besar munculnya gejolak ketidakstabilan politik. Terbukti pada kegagalan majelis Konstituante masalah dasar negara, antara Pancasila dan Islam, dan seringnya terjadi pergantian kabinet. Sebagai akibatnya hal ini akan mengundang beberapa pihak untuk percobaan sistem yang lain, termasuk didalamnya Sukarno yang mengecap partai politik dianggap tidak perlu. Berdasarkan argumen itulah pada akhirnya melalui dekrit presiden 5 Juli 1959, Sukarno melumpuhkan partai politik yang tidak sehaluan dengannya dan merupakan awal periode demokrasi terpimpin.

¹⁷ Alfian, *Pemilu 1955 Untuk Dewan Perwakilan Rakyat*, Jakarta : Leknas, 1971, hal. 5

2.3.3 Masa Demokrasi Terpimpin

Kegagalan masa demokrasi parlementer menyelesaikan berbagai persoalan-persoalan dalam negeri akibat pertentangan antar ideologi mendorong Soekarno untuk segera melakukan tindakan pengambilalihan kekuasaan pemerintah sepenuhnya, dan segera kembali ke UUD'45. Sukarno merasakan tindakan ini perlu dilaksanakan karena parpol-parpol saat itu sangat berorientasi pada kepentingan ideologinya sendiri dan kurang memperhatikan kepentingan politik nasional secara menyeluruh. Di samping itu, Soekarno juga melontarkan gagasan bahwa demokrasi parlementer tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat gotong-royong dan kekeluargaan. Soekarno juga menekankan bagaimana besarnya peranan pemimpin dalam proses politik yang berjalan dalam masyarakat kita, sehingga puncaknya tanggal 5 Juli 1959, Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang isinya membubarkan konstituante dan menyatakan kembali ke UUD'45. Dekrit Presiden inilah merupakan awal periode demokrasi terpimpin yang ditandai dengan munculnya Soekarno sebagai pemain utama dalam arena politik Indonesia. Demokrasi terpimpin ini memungkinkan Soekarno untuk menjadi salah satu *agenda setter* politik Indonesia, yang akhirnya membuat dia menjadi pemimpin yang sangat berkuasa, menjadi seorang diktator. Proses politik yang berjalan kemudian semuanya bermuara pada Soekarno, dengan segala *attribute* yang dimilikinya.

Adanya kekuasaan Soekarno yang semakin bertambah luas mengatur di segala bidang kehidupan dalam negeri, maka harapan sebagian masyarakat Indonesia tampaknya akan menjadi impian belaka, karena perubahan-perubahan yang terjadi memberikan indikasi penguatan posisi presiden Soekarno sebagai pemimpin yang sewenang-wenang. Perubahan-perubahan itu misalnya pembubaran DPR hasil pilihan rakyat diganti dengan DPR Gotong-Royong hasil penunjukan dan pengangkatan Soekarno sendiri, pembubaran Partai Masjumi dan PSI (kedua partai ini dihubungkan dengan kegiatan pemerintah tandingan PRRI, Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia, yang dibentuk pada awal Februari

1958), dan pembentukan alat politik berupa Dewan Nasional. Semua tindakan-tindakan ini jelas banyak merupakan proses pengalihan kekuasaan ke tangan Soekarno sendiri dari unsur-unsur politik lainnya, kecuali mungkin PKI dan ABRI yang pengaruh politik mereka juga menjadi relatif besar. Atau bisa dikatakan masa demokrasi terpimpin adalah masa yang paling berat bagi kelompok politik penentang.

Oleh sebab itu parpol kehilangan peranannya dalam politik nasional, walaupun pada masa demokrasi terpimpin ini masih tetap menerapkan sistem multipartai yang terkontrol oleh pengaruh kekuasaan presiden Soekarno. Golongan komunis memainkan peranan penting dengan temperamen tinggi. Sementara PNI dan NU serta partai-partai kecil praktis dilumpuhkan karena ditekan presiden yang menuntut agar mereka memuji serta mendukung segala ucapan dan tindakannya. Semenjak itu pula slogan-slogan Sukarno seperti demokrasi terpimpin, sosialisme Indonesia, kepribadian Indonesia, persatuan kaum NASAKOM dan sebagainya senantiasa mendominasi diskusi umum. Sepuluh parpol termasuk NU dan PNI serta golongan komunis tetap diperkenankan hidup tetapi wajib bagi mereka untuk menyatakan dukungan hangat terhadap gagasan presiden pada segala kesempatan serta mengemukakan ide-ide mereka sendiri dalam suatu bentuk sesuai dengan doktrin presiden.¹⁸

Politik pada masa demokrasi terpimpin diwarnai oleh tarik-ulur yang sangat kuat antara ketiga kekuatan politik yang utama pada waktu itu, yaitu: Presiden Soekarno, PKI, dan Angkatan Darat. Soekarno memiliki sejumlah agenda politik tersendiri, yang dalam perwujudannya membutuhkan aliansi dari salah satu parpol yang besar semacam PKI. Di lain pihak, Soekarno juga mempunyai kekhawatiran akan semakin kuatnya PKI karena memperoleh kekuasaan di eksekutif maka beliau juga perlu dukungan dari Angkatan Darat untuk mengendalikan keamanan nasional jika sewaktu-waktu terjadi kudeta yang datang secara tiba-tiba, suatu posisi yang sangat dilematis bagi presiden Soekarno. Menurut George Kahin, dalam proses tarik-ulur tersebut tidak jarang presiden

¹⁸ Herbert Feith, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965 : Suatu Pengantar*, dalam Miriam Budiarmo, *Op.cit.*... hal.201

Soekarno memperlihatkan kecenderungan untuk lebih memihak kepada PKI kalau terjadi pergeseran kepentingan pada saat itu, terutama dengan pihak AD.¹⁹

Permainan politik Soekarno yang kelihatannya berpegang pada prinsip perimbangan kekuatan (*balance of power*) akhirnya mengarah dipertajamnya pertikaian-pertikaian politik antara dua unsur kekuatan politik yaitu PKI dan AD yang saling berebut tempat paling dekat dengan pusat kekuasaan yaitu Soekarno sendiri, misalnya ABRI pada saat itu mendirikan "Organisasi Massa" Soksi (Sentral Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia) untuk mengimbangi kekuatan Sobsi (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia), serikat buruh paling berpengaruh yang dikuasai PKI dengan tiga juta anggota pada 1958.²⁰ Sayati Hasibuan mengatakan bahwa "Soksi berhasil menampilkan diri sebagai pesaing yang kuat bagi serikat buruh yang ada. Pada empat tahun pertama (1962-1966) dilaporkan sudah ada 7 sampai 7,5 juta anggota Soksi di Indonesia."²¹ Pertentangan antara dua kekuatan inilah yang pada akhirnya menimbulkan kekacauan politik di Indonesia muncul kembali. Desas-desus bahwa Soekarno sedang menderita sakit parah menjadi situasi politik semakin tidak pasti. Selanjutnya menurut CIA, kondisi ini dimanfaatkan PKI untuk melancarkan kudeta karena khawatir dan takut menghadapi tentara sendirian ketika seandainya tentara berkuasa.²² Walaupun ada beberapa pendapat lain yang tidak setuju dengan analisis CIA tersebut.

Kudeta tahun 1965 telah memunculkan kekuatan-kekuatan baru yang anti PKI dan anti Soekarno. Bersama-sama tentara, kekuatan-kekuatan baru ini terlalu kuat untuk dikekang, mungkin Soekarno tidak mau bertindak untuk melawan kekuatan-kekuatan baru itu karena dia berharap bisa memperoleh kekuasaannya kembali melalui cara damai dan untuk mencegah pertumpahan darah, tetapi tindakan cepat Soeharto yang berhasil menguasai tentara dari pengaruh para

¹⁹ George Kahin, *Indonesian, Major Government of Asia*, New York, Ithaca : Cornell University Press, 1963 dalam Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000, hal.28

²⁰ Everett D. Hawkins, *Labor in Transition*, dalam Leo Suryadinata, *Golkar dan Militer : Studi Tentang Budaya Politik*, Jakarta : LP3ES, 1995, hal.16

²¹ Ibid... hal.17

²² Ibid... hal.19

Jenderal pro-Soekarno, menyebabkan Soekarno akhirnya terpaksa harus turun dari jabatannya, sehingga masa demokrasi terpimpin juga berakhir.

2.3.4 Masa Demokrasi Orde Baru

Format sistem kepartaian orde baru memperlihatkan suatu kenyataan yang sangat jauh dari prinsip-prinsip demokrasi, yaitu terjadinya proses 'penyederhanaan' sistem kepartaian yang dilakukan pemerintah dengan ditopang ABRI. Langkah ini dianggap positif oleh pemerintah karena memahami pengalaman masa lalu yang memberikan suatu gambaran bahwa kelahiran banyaknya partai politik maupun organisasi kemasyarakatan non-politik yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan pemerintah akan dapat menimbulkan 'gejolak' yang dapat mengganggu stabilitas politik dalam negeri sehingga akibatnya pembangunan ekonomi tidak bisa berjalan dengan baik. Oleh sebab itu melalui berbagai alasan pemerintah orba selalu bertindak tegas terhadap setiap gerakan yang berusaha mencoba melakukan kritik kepada hasil keputusan pemerintahannya. Tidak heran jika seringkali aktivis demonstrasi yang dilakukan mahasiswa maupun masyarakat kecil umumnya dianggap sebagai tindakan subversif yang perlu dibersihkan. Melalui UU No.3 /1975, partai-partai warisan pemilu 1971 dilebur pemerintah menjadi dua partai yaitu PPP dan PDI plus satu Golongan Karya (Golkar).²³ Golkar sebagai organisasi politik yang berbasis ABRI dan pemerintah sengaja tidak mau disebut sebagai partai politik pada awalnya dengan harapan bisa seenaknya jika sewaktu-waktu dapat membenamkan partai politik dengan mengungkit kelemahan partai di masa lalu. Dengan demikian Golkar bisa lepas tangan karena ia merupakan pendatang baru sekaligus pula tidak termasuk dalam kategori sebagai partai politik.

Strategi pemerintah orde baru untuk menyusun perangkat konstitusi yang menguntungkan bagi dirinya belum berhenti sampai disini, antara lain dibentuknya politik massa yang dilegitimasi UU no. 8 / 1985 tentang organisasi kemasyarakatan. Sejak saat itu organisasi massa yang penting bagi buruh, petani,

²³ Surya, Senin, 4 Desember 1995, hal. 3

nelayan, pegawai atau guru dan pemuda diatur dalam wadah-wadah tunggal. Bahkan wajib bagi setiap organisasi diwajibkan untuk berasas tunggal Pancasila. Termasuk AD/ART partai saat itu harus berasaskan Pancasila kemudian praktek depolitisasi massa yang lain adalah dengan melakukan *floating mass* atau massa mengambang artinya individu-individu tidak memiliki ikatan tertentu dengan partai politik, kecuali pada saat pemilu. Hal itu dilakukan dengan mengizinkan parpol hadir hanya pada tingkat kabupaten, yang merupakan sebuah distrik pemilihan. Alasan yang dikemukakan pada dasarnya jangan sampai masyarakat termasuk masyarakat pedesaan, terkotak-kotak ke dalam ideologi dan terombang-ambing oleh permainan parpol yang ada. Tetapi kenyataannya, kebijaksanaan ini hanya diberlakukan buat partai-partai politik, bukan partai pemerintah sehingga Golkar dapat dengan leluasa melakukan aktivitas rekrutmen sampai ke tingkat paling bawah. Aparat pemerintahan mulai dari pusat sampai desa merupakan alat politik yang paling efisien dan efektif dalam memobilisasi dukungan buat Golkar dalam setiap pemilu orde baru. Oleh sebab itu enam pemilu orde baru (1971-1992), Golkar senantiasa menjadi pemenang dengan perolehan suara mutlak, antara 62,11% hingga 73,16%.

Tabel 1
Hasil Pemilu Masa Orde Baru (%)

Tahun	PPP		Golkar		PDI	
	Suara	Kursi	Suara	Kursi	Suara	Kursi
1971	27,71	62,80	62,80	65,56	10,09	8,33
1977	29,29	62,11	62,11	64,44	8,60	8,06
1982	27,78	64,34	64,34	60,50	7,88	6,00
1987	15,97	73,16	73,16	74,75	10,89	10,00
1992	17,00	68,10	68,10	70,50	14,90	14,00

Sumber: Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*, Bandung, Mizan, 2000, hal. 123

Memahami fenomena diatas nampak bahwa begitu canggih skenario politik yang diciptakan oleh pemerintahan Orba untuk memperkuat posisi

strategisnya di segala ruang kehidupan sehingga mereka mampu mencapai berbagai macam keuntungan dan mampu memonopoli banyak warga khususnya kalangan bawah sehingga menjadikan pemerintah demikian efektif didalam melancarkan program-programnya tanpa gangguan atau ancaman yang cukup berarti. Kondisi ini juga disebabkan adanya sikap warga negara pada umumnya karena terlalu lama hak-hak politik mereka tergerus maka ia cenderung 'nrimo' diperlakukan apa saja. Sementara dipihak lain ada sistem kekuasaan dengan daya dukung piranti UU yang kuat sangat menikmati ketidakberdayaan tersebut. Praktis saja jika kehidupan kepartaian pada masa orde baru menjadi benar-benar terhambat. PDI dan PPP yang seharusnya sebagai partai oposisi (pengontrol) terhadap partai yang berkuasa dipemerintahan ternyata tidak mampu memainkan perannya sebagaimana mestinya, malah terjadi perebutan kekuasaan kepemimpinan antar intern elit partai, misalnya ditubuh PDI antara kubu Suryadi dan kubu Megawati, dan persaingan antara Ismail Hasan Metarcum dan Buya pada muktamar II PPP tahun 1989 merupakan contoh ketidaksiapan partai menghadapi permainan politik orde baru. Oleh sebab itu secara tidak langsung kondisi ini membenarkan pernyataan Mendagri Yogi S. Memet dan presiden Soeharto sebagai penguasa orde baru melalui ketua Bappenas Ginanjar Kartasasmita, dikatakan bahwa 'partai oposisi tidak sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945, bahkan bisa menghancurkan Pancasila'.²⁴

Munculnya orde baru ternyata tidak menimbulkan perubahan dalam kehidupan kepartaian Indonesia khususnya dan kehidupan politik pada umumnya. Partai politik tetap tidak mempunyai peranan penting dalam proses pembangunan di negara kita. Kemandirian partai masih jauh dari apa yang diharapkan. Pemerintah orba tampaknya benar-benar sengaja melanggar amanat GBHN 1993 'dalam rangka pembangunan politik, kemampuan, kualitas serta kemandirian orsospoi perlu terus ditingkatkan sehingga dapat menjalankan perannya secara mantap dalam tatanan kehidupan politik termasuk dalam pemahaman dan pengamalan Pancasila sebagai satu-satunya asas, didalam kehidupan masyarakat

²⁴ Kedaulatan Rakyat, Jum'at, 15 September 1995, hal. 4

dan bernegara,²⁵ sehingga pada akhirnya melalui kekuatan mahasiswa dan berkat dukungan dari beberapa elit politik non-orba warga Indonesia pada umumnya, gerakan demonstrasi terjadi besar-besaran diberbagai wilayah Indonesia hingga pada akhirnya meruntuhkan kekuasaan orde baru maupun presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Demikian dapat dipahami bagaimana posisi dan peran parpol vis a vis peran dan posisi pemerintahan orde baru., telah ada kesepakatan umum. **Pertama**, dalam perjalanannya, orba telah menformat struktur politik yang khas dengan sosok negara yang kuat, besar, dan kukuh sebagai cirinya yang terpenting. **Kedua**, dalam struktur politik semacam itu, terbentuklah sistem kepartaian orde baru yang ramping, tertutup, serta tidak mandiri karena terinstitusionalisasi dalam jalur 'pembinaan' negara. **Ketiga**, besarnya intervensi negara dalam kehidupan parpol pun menjadi ciri inheren keberadaan parpol Orba.²⁶

2.3.5 Masa Reformasi

Jatuhnya presiden Soeharto sebagai orang nomor satu di Indonesia tanggal 19 Mei 1998 yang kemudian digantikan wapres Habibie untuk melanjutkan sisa masa jabatan presiden Soeharto yang belum berakhir merupakan awal bergulirnya era reformasi di negara kesatuan Republik Indonesia. Meskipun pergantian kepemimpinan sebagai salah satu tuntutan rakyat Indonesia yang sudah terpenuhi, perkembangan politik di tanah air tidak serta merta menjadi lebih baik. Hal ini disebabkan adanya berbagai persoalan yang belum tuntas, dan oleh karena itu menghasilkan berbagai ketidakpastian. Selain menghadapi masalah legitimasi, pemerintah B.J Habibie secara terus-menerus tersudutkan oleh berbagai isu yang semakin menggoyang kredibilitasnya dimata masyarakat baik didalam negeri maupun luar negeri.

Di era reformasi pemerintah mulai bersikap terbuka dan transparan dalam bertindak agar dapat sedikit demi sedikit bisa membentuk *social trust* yang selama

²⁵ Ibid... hal 5

²⁶ Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan : Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*, Bandung : Mizan, 2000, hal.86

ini hilang karena kesewenang-wenangan pemerintah rezim Orba terhadap rakyatnya. Melalui UU no. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, setiap warga diberi kesempatan yang sama untuk mendirikan partai politik baru. Sebab parpol diharapkan menjadi sarana yang berarti, berfungsi dan berperan sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pertanda tatanan politik pasca Soeharto menunjukkan ke arah pluralisme yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia dan mengembangkan demokrasi berdasar Pancasila. Kelahiran banyak partai yang berjumlah kurang lebih 210 parpol yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dapat berarti positif sepanjang didasarkan pada asas kebhinekaan yaitu mengakui keberagaman aspirasi politik rakyat untuk dikembangkan secara maksimal, sehingga rakyat akan mengalami pendidikan politik yang lebih baik dan lebih dewasa. Namun jika kita perhatikan pengalaman pemilu dengan banyak partai pada pemilu 1999 mencatat sebuah fenomena reformasi politik yang berjalan unik dan terkadang ironis. Sri Bintang Pamungkas satu diantara beberapa tokoh yang disebut reformis yang konsisten dan gagasan reformisnya terkadang kelewat radikal, kehadirannya bersama parpol yang didirikan, yaitu PUDI (Partai Uni Demokrasi Indonesia) ternyata tidak mendapat respon yang bagus dari masyarakat. Demikian juga dengan tokoh muda lainnya yang lantang menyuarakan gagasan reformasi seperti Budiman Sujatmiko dengan PRD (Partai Rakyat Demokratik), Bambang Sulistiono dengan PADI (Partai Aliansi Demokrat Indonesia) dan tokoh partai baru lain yang tergolong reformis dan sangat anti Golkar yang kurang mendapat dukungan suara dalam pemilu 1999. Mungkin beberapa penyebab gejala ini bisa terjadi antara lain : 1) karena tokoh-tokoh tersebut tidak punya kharisma atau basis dukungan yang sangat terbatas. Sementara partai-partai besar sisa orba tetap mendapat tempat dihati masyarakat. 2) sebagai partai pendatang baru yang tidak punya akar historis dalam dunia kepartaian di masa silam, partai-partai baru tersebut semestinya melakukan upaya

kerjasama untuk mendapatkan kursi, misalnya melalui *stembus accord*.²⁷ Tetapi hal itu tidak dilakukan karena mungkin pimpinan partai kelewat percaya diri untuk bisa mendapatkan dukungan suara dari rakyat. Tepat sekali jika Mulyana W. Kusuma salah satu anggota KPU mengatakan bahwa usaha fusi integrasi bagi parpol yang ada tampaknya sangat sulit, karena masing-masing parpol tentu ingin memperjuangkan existensi partainya.²⁸ Sebenarnya semua ini dilatarbelakangi sebuah perasaan *chronic mistrust*, yaitu sebuah rasa tidak percaya pada siapa saja, termasuk diantara kaum reformis itu sendiri misalnya antara Gus Dur-Megawati disatu pihak dan Amien Rais dipihak lain. 3) Lemahnya sistem kepartaian artinya pelembagaan sistem itu tidak cukup dengan diterimanya sistem multipartai dan diakuinya partai sebagai peserta pemilu tetapi parpol-parpol tersebut dibangun sebagai parpol yang berakar dimasyarakat yang mampu menjalankan fungsi dan memainkan peran memadai serta yang memiliki peraturan dan struktur organisasi yang mapan. Oleh sebab itu untuk mengatasi kelemahan-kelemahan diatas maka pembaharuan sistem pemilu di Indonesia untuk masa-masa mendatang perlu sekali, *pertama*, mempertimbangkan jumlah partai yang berhak mengikuti pemilu dengan menggunakan ukuran dan kualifikasi yang bisa dipertanggungjawabkan menurut prinsip dan hakekat demokrasi. Kita bisa membayangkan tingkat kesulitan yang dihadapi oleh pihak yang berwenang melakukan seleksi partai. Di era reformasi dan keterbukaan politik yang baru dilaksanakan, menghalangi keikutsertaan suatu parpol baru didirikan sekelompok orang bisa dituding sebagai anti demokrasi dan bertentangan dengan pasal 28 UUD 1945, tetapi meloloskan sekian banyak partai menjadi peserta pemilu bisa juga berakibat pada terhambatnya proses persatuan kehidupan demokrasi melalui instrumen pemilu. *Kedua*, parpol saat ini harus memulai memainkan peran politiknya antara lain menyelenggarakan pendidikan politik seperti sosialisasi UU, atau turut serta menanggapi Rancangan Undang-Undang (RUU) partai politik ataupun RUU pemilu dan sebagainya. Disamping itu juga pertemuan antar parpol baru sangat penting untuk membangun jaringan dan tukar-menukar informasi, sehingga proses

²⁷ *Stembus accord* adalah penggabungan sisa suara, dikutip dari Saifullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001, hal. xxviii

²⁸ Kompas, 17 September 2002, hal.6

politik yang berjalan bisa menciptakan struktur yang memungkinkan seluruh elemen masyarakat di tingkat individu, keluarga, kelompok dan golongan baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif berpartisipasi dalam kehidupan bersama yang disatu pihak mampu memberikan ruang pengakuan dan penghormatan bagi perbedaan dan dipihak lain mampu mengusahakan kehidupan bersama atas dasar prinsip persaingan dan kerjasama.

Agar dengan tegas memberikan arah pada demokrasi bagi sistem politik bersama unsur-unsur yang dikandungnya maka reformasi konstitusi atau kebijaksanaan publik juga perlu diadakan untuk mengubah dan meniadakan peraturan lama yang tidak relevan dengan proses demokrasi dengan menciptakan kebijaksanaan baru yang diperlukan. Contoh perubahan produk UU yang sudah dilaksanakan pemerintah misalnya UU politik yang dikeluarkan pada tahun 1985 diganti UU dan PP bidang politik yang disahkan pada tanggal 1 Februari 1999 lalu dapat mendorong ke arah demokratisasi, meski masih banyak kekurangan-kekurangan yang terkandung di dalamnya. Hal ini wajar , karena mekanisme proses pembuatannya dilakukan oleh DPR hasil pemilu 1997 lalu.

Tabel 2.
Perbandingan UU Politik Tahun 1985 dan 1999

PERMASALAHAN	UU POLITIK TAHUN 1985	UU POLITIK TAHUN 1999
Pemilu	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tidak menyebutkan diperbolehkannya lembaga independen nasional maupun internasional untuk memantau Pemilu ✓ Hanya boleh diikuti oleh PPP, Golkar dan PDI (pasal 1 ayat 8) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lembaga-lembaga pemantau Pemilu baik dari dalam maupun dari luar negeri dapat melakukan pemantauan (pasal 26) ✓ Partai politik yang telah memenuhi persyaratan (pasal 39)
Partai Politik	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Semua asas, landasan, dasar dan pedoman pokok partai politik adalah Pancasila (penjelasan) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asas, aspirasi dan program partai politik tidak bertentangan dengan Pancasila (pasal 2 ayat 2)
Susunan dan Kedudukan MPR dan DPR	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Jumlah anggota ABRI yang diangkat berjumlah 100 orang (pasal 11) ✓ Utusan golongan ditetapkan oleh Presiden (pasal 1 ayat 1) ✓ Ketua DPR dapat merangkap anggota MPR (pasal 1 ayat 33) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Anggota ABRI yang diangkat sebanyak 38 orang (pasal 11 ayat 3) ✓ Utusan golongan diajukan pada DPR (pasal 2 ayat 6) ✓ Ketua MPR tidak dapat dirangkap Ketua DPR (pasal 9 ayat 2)

Sumber Jawa Pos, Edisi 15 April 1999

Menganalisis tabel perbandingan UU politik diatas maka bisa dikatakan bahwa pemerintah sudah melakukan langkah maju karena bisa mengubah UU

politik tahun 1985 yang isinya terdiri-dari peraturan-peraturan "permainan" sekelompok elit dan orang-orang di sekitar penguasa Orba untuk mempertahankan kekuasaannya. Seandainya peraturan-peraturan itu tidak diubah maka masyarakat Indonesia yang sekarang pada umumnya sudah mampu memahami gejala politik bisa bertindak keras melakukan gerakan revolusioner manakala sikap 'sabar' tidak berhasil menghentikan kekuatan otoritarianisme tersebut.





BAB III

Reformasi Politik Sebagai Usaha Transisi Menuju Demokrasi

3.1 Perkembangan Proses Demokratisasi di Indonesia

Membahas masalah demokrasi di Indonesia bukanlah suatu hal yang baru lagi. Setiap kolom-kolom berita politik di media massa yang terbit di wilayah nasional Indonesia tidak pernah sepi dari isu demokrasi. Sejak awal merdeka sampai awal perkembangan politik Indonesia kontemporer maupun untuk masa akan datang tampaknya ada probabilitas bahwa masyarakat, para pengamat atau ahli politik maupun penyelenggara negara masih disibukkan merumuskan format sistem demokrasi yang dianggap paling sesuai dengan kondisi negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke 4 sebelum masehi sampai abad ke 6 masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya serta jumlah penduduk yang hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara.¹ Oleh sebab itu apabila model demokrasi seperti ini kita implementasikan ke dalam negara Indonesia sangatlah tidak mungkin. Sebab jumlah penduduk Indonesia tidak lagi dalam jumlah ratusan ribu tetapi berjumlah ratusan juta yang tersebar ke berbagai wilayah yang saling berjauhan letaknya. Demikian akhirnya demokrasi yang berlangsung di Indonesia adalah demokrasi perwakilan yaitu masing-masing kelompok masyarakat menempatkan wakilnya di lembaga dewan sebagai penyambung aspirasi dari rakyat kepada pemerintah. Secara sederhana menurut Eep Saefullah, demokrasi berarti pemerintahan dari,

¹ Moh. Mahmud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta : P.T. Rineka Cipta, 2000, hal. 20

oleh, dan untuk rakyat. Demokrasi adalah pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelolanya dijalankan dengan menjadikan rakyat sebagai subyek atau titik tumpu. Demokrasi merupakan sistem yang bertumpu pada daulat rakyat, bukan daulat pemimpin, daulat negara atau pemerintah, atau daulat raja.² Namun suatu kenyataan membuktikan bahwa beberapa kali bangsa Indonesia dalam prakteknya mengembangkan sistem demokrasi, terutama pada masa demokrasi Pancasila orde baru, memunculkan persepsi yang sangat jauh berbeda dengan definisi Eep diatas yaitu adanya sikap yang dibangun oleh penguasa rezim saat itu bahwa demokrasi merupakan sistem yang bertumpu pada daulat pemimpin. Begitu besar peran dan posisi presiden waktu itu dalam menentukan setiap kebijakan pemerintah maupun perumusan nilai-nilai yang wajib dipatuhi masyarakatnya. Oleh sebab itu tidak heran jika kita seringkali menemukan tulisan-tulisan tentang demokrasi di berbagai media massa sebagai wujud ketidakpuasan warga negara Indonesia terhadap pengalaman masa lalu. Berbagai tuntutan agar proses demokratisasi harus selalu menjadi agenda utama dalam program pemerintah adalah sangat penting bagi terciptanya kondisi negara yang terbuka, transparan, berkedaulatan rakyat, mengingat struktur masyarakat Indonesia yang sangat heterogen. Selanjutnya untuk memahami secara lengkap dan jelas mengenai perkembangan proses demokratisasi di Indonesia pasca turunnya presiden Soeharto atau lebih umumnya disebut sebagai masa transisi Indonesia menuju demokrasi, berikut dibawah ini akan dijelaskan berdasarkan periodisasi kepemimpinan Masa Habibie, masa Abdurrahman Wahid, Masa Megawati. Indikator dari keberhasilan demokrasi adalah :

- ❑ Perluasan partisipasi politik artinya adanya keleluasan partisipasi bagi siapapun baik individual, kelompok, ataupun kelompok terorganisasi.
- ❑ Keleluasan kompetisi politik, sebelum kekuatan diakui hak hidupnya bahkan diberi peluang untuk saling berkompetisi.

² Eep Saefillah Fatah, *Zaman Kesempatan : Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, Bandung : Mizan, 2000, Hal. Xxxv

- Sirkulasi kekuasaan secara berkala, terlembagakan dan berlangsung damai tanpa adanya kekerasan maupun konflik politik yang berkepanjangan.
- Kontrol terhadap kekuasaan yang efektif, bisa melalui keterbukaan pers, kelompok oposisi, atau kritik dari masyarakat umum.³

3.1.1 Demokratisasi Masa Habibie

Terjadinya pergantian kepemimpinan nasional pada tanggal 21 Mei 1998 dari kekuasaan presiden Soeharto kepada wapres Habibie bukanlah merupakan jaminan (*guarantee*) dapat berkembangnya proses demokratisasi secara keseluruhan dan substantial. Walaupun pada hakekatnya suksesi kepemimpinan nasional ini sebagai bagian bentuk langkah maju yang sifatnya 'sederhana' yang dilakukan oleh pemerintah RI sebagai prasyarat menuju demokratisasi. Ada berbagai macam penyebab mengapa proses demokratisasi pada masa Habibie tidak bisa berjalan dengan baik. *Pertama*, kekuasaan presiden Habibie yang dianggap banyak kalangan inkonstitusional tersebut ternyata sangat rapuh karena kurangnya mendapatkan pengakuan dari banyak pihak. Mereka mempertanyakan legitimasi kekuasaan kepresidenan Habibie. Ali Sadikin dengan petisi 50 menolaknya, demikian juga kalangan YKPK yang didukung oleh Gerakan Reformasi Nasional (GRN) yang melibatkan kalangan kampus dan non-kampus, yang mengemukakan bahwa kepresidenan Habibie tidak sah karena pengalihan kekuasaan tersebut tidak sesuai dengan konstitusi dan Tap MPR. Selain itu juga bahwa Soeharto dan Habibie adalah satu paket kekuasaan. *Kedua*, warisan problem nasional krisis ekonomi yang berkepanjangan masih belum tuntas pada masa pemerintahan Habibie, sehingga baik presiden Habibie maupun staf-stafnya serta para penyelenggara negara yang lain terus disibukkan bagaimana cara yang seharusnya ditempuh untuk mengatasi krisis ekonomi yang tidak kunjung selesai

³ Eep Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994, hal.12

ini. Sementara seperti kita ketahui bahwa gangguan perekonomian nasional akan secara otomatis juga mempengaruhi kehidupan sosial politik suatu negara. *Ketiga*, Masih banyaknya figur-figur pengagum orde baru yang ditempatkan di beberapa jabatan tinggi negara khususnya dalam susunan kabinet reformasi yang dibentuk presiden Habibie, antara lain Memperindag Rahardi Ramelan, Giri Susena sebagai Menhub, Adi Sasono sebagai Menteri Koperasi, Zuhair sebagai Menristek dan sebagainya dianggap sebagai refleksi *cronyism* atau sistem perkoncoan.⁴ *Keempat*, Habibie cenderung memberikan konsesi politik yang berlebihan. Hal itu misalnya terlihat adanya keinginan untuk mempercepat pelaksanaan pemilu pada Mei 1999, tanpa memikirkan implikasinya, misalnya apakah undang-undangnya sudah disiapkan atau belum, demikian juga dengan peraturan pelaksanaannya, apakah ada dana untuk pemilu atau tidak. Demikian juga tekanan terhadapnya untuk membebaskan tahanan politik, meliberasikan kehidupan pers, termasuk menghidupkan kembali tempo, Editor, dan Detik merupakan contoh-contoh sederhana bagaimana Habibie memberikan konsesi politik terhadap kalangan pengkritiknya. *Kelima*, Habibie bukanlah politisi dalam arti sebenarnya, sehingga kapabilitas beliau untuk mengatur liberalisasi politik pada masa transisi yang sangat rentan terjadinya konflik antar kelompok patut dipertanyakan. Habibie hanyalah seorang teknolog jenius dan kurang dikenal oleh para politisi karena hidupnya banyak dihabiskan di Jerman untuk belajar menjadi ahli pesawat terbang. Oleh sebab itu tidak cukup kuat menghadapi berbagai kritik karena tidak memiliki organisasi massa yang dapat dimobilisasi dengan segera untuk menghadapi kritik dan tantangan tersebut.

Meskipun lima alasan atau faktor diatas adalah bagian dari uraian singkat yang melatarbelakangi mengapa demokratisasi masa Habibie tidak berjalan dengan baik, akan tetapi kita juga tidak bisa menutup mata begitu saja terhadap beberapa kebijakan yang diambil presiden Habibie sebagai peletak dasar prinsip-prinsip demokrasi, antara lain :

⁴ Ibid....hal. 315

beberapa kebijakan yang diambil presiden Habibie sebagai peletak dasar prinsip-prinsip demokrasi, antara lain :

- ◆ Melalui UU no. 2 tahun 1999 tentang kepartaian yang isinya pemberlakuan kembali sistem multipartai sehingga tidak kurang 200 parpol bermunculan
- ◆ Penghapusan kewenangan Menteri Penerangan tentang pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan (SIUP) bagi penerbit majalah dan surat kabar yang dianggap melanggar ketentuan pemerintah
- ◆ Pembatasan masa jabatan Presiden
- ◆ Rencana pembuatan UU anti monopoli
- ◆ Perubahan sejumlah UU politik yang pada waktu itu menjadi tuntutan kalangan aktivitas politik.

Disamping prestasi-prestasi kebijakan pemerintahan Habibie diatas ada beberapa kebijakan lain yang dihasilkan tetapi oleh banyak pihak dipandang sudah terlambat dan tidak tepat momentumnya. Mereka memandang kebijakan tersebut diambil hanya sekedar memuaskan tuntutan yang muncul dari masyarakat serta tidak ditindaklanjuti secara serius misalnya masalah pelanggaran HAM maupun kekerasan politik, pemerintah Habibie tidak sampai pada aspek penegakan hukumnya (*law enforcement*). Berbagai kebijakan politik yang bersifat parsial tersebut memperlihatkan kurang mampunya pemerintahan Habibie membuat kebijakan politik yang secara sistematis dan terencana memang diarahkan pada perbaikan tatanan politik.

Memang tidak bisa kita hindari bahwa ketika suatu negara berada pada masa transisi maka negara tersebut akan menghadapi berbagai gejala baru yang muncul termasuk dalam pemahaman topik transisi menuju demokratisasi ini pun tentunya bersifat kontekstual dan bernuansa kasuistik artinya terkait dengan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masing-masing negara. Walaupun dimulai

pada waktu yang sama belum tentu berhasil mencapai tujuan tersebut dalam waktu yang sama.³

3.1.2 Demokratisasi Masa Abdurrahman Wahid

Ditinjau dari sudut pembentukannya, legitimasi pemerintahan Gus Dur sangat kuat. Beliau dipilih sebagai presiden RI yang keempat melalui SU MPR 1999, yang dianggap paling demokratis sepanjang sejarah RI. Ini sangat berbeda dengan legitimasi B.J Habibie, yang sampai menjelang kejatuhannya saja masih dipermasalahan. Namun kuatnya legitimasi Gus Dur, tidak berarti tidak ada masalah lagi. Fakta menunjukkan bahwa realisasi reformasi tidak semudah yang dibayangkan, karena reformasi sendiri merupakan proses yang penuh kompleksitas. Selain menghadapi benturan-benturan karena kemajemukan masalah, pemikiran dan kepentingan, juga menghadapi kontroversial-kontroversial aspirasi sebagai wujud dari kuatnya egoisme politik. Egoisme politik ini muncul dikalangan para elit politik Indonesia disebabkan adanya kesalahpahaman terhadap sikap 'kebebasan' yang berlebihan dari salah satu prinsip demokrasi. Mereka lupa bahwa kebebasan yang dikembangkan dalam sistem demokrasi adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Setiap aktor yang terlibat dalam proses konsolidasi demokrasi wajib mematuhi 'aturan main politik' yang sama yang mereka pandang sebagai aturan yang absah (legitimate), dengan demikian masyarakat pun akan kembali ke kehidupan yang 'normal', dalam pengertian bahwa pertarungan diruang publik hanya dimainkan oleh para politisi, aktivis, dan tokoh-tokoh publik, sementara warga negara umumnya mengisi ruang privat dalam kegiatan keseharian yang tenang.

Namun kiranya dapat dipahami bahwa apa yang sedang terjadi pada masa pemerintah presiden Abdurrahman Wahid itu tercermin pada deskripsi singkat di awal paragraf diatas. Sebenarnya keputusan presiden Abdurrahman Wahid menyusun kabinet yang terdiri-dari menteri-menteri dari berbagai perwakilan partai politik maupun kelompok kepentingan adalah benar, karena

³ Andre Parera, *Pemilu 1999 dan Persoalannya*, Kompas, Kamis, 22 April 1999

itulah konsekuensi sebagai negara yang memiliki struktur masyarakat yang beragam. Bagaimanapun juga setiap tindakan pemerintah termasuk didalamnya lembaga-lembaga negara dalam merumuskan kebijakan tertentu harus akomodatif terhadap aspirasi-aspirasi dari semua golongan atau lapisan masyarakat, sehingga tidak dianggap sebagai perbuatan diskriminatif. Akan tetapi kabinet yang disusun oleh presiden Abdurrahman Wahid tersebut ternyata mencerminkan kinerja yang tidak optimal. Koordinasi dan kerjasama antar menteri tidak terjalin kuat. Hal ini disebabkan adanya menteri-menteri yang masih disibukkan dengan ambisi dan kepentingannya masing-masing, sehingga diragukan loyalitasnya kepada presiden. Inilah merupakan efek negatif membentuk kabinet kompromistis.⁶ Tampaknya kekhawatiran David E. Apter dalam penjelasannya tentang sistem demokrasi yang terdiri-dari banyak kesepakatan ideologi akan berpengaruh pada munculnya gejala polarisasi ideologi oleh berbagai aktor politik di setiap kesempatan dan dimana ia berada telah terjadi di Indonesia.⁷ Kondisi demikian jika dibiarkan terus-menerus justru akan menghambat lajunya usaha pemerintah menyelesaikan tuntutan-tuntutan reformasi dan terutama sistem demokrasi yang diidam-idamkan rakyat menjadi terabaikan. Akibatnya muncul pertanyaan-pertanyaan yang sama diantara para aktivis reformis, pengamat politik, budayawan atau mungkin masyarakat pada umumnya "demokrasi atau disintegrasi". Kalaupun disebut demokrasi maka sebutan yang paling pantas mungkin "demokrasi anarki". Keengganan penulis menyatakan bahwa periode kepemimpinan presiden Abdurrahman Wahid sudah berjalan demokratis karena bisa ditinjau dari hasil jajak pendapat Indikator Tempo Interaktif, misalnya, menunjukkan bahwa mereka yang merasa puas dan tidak puas dengan kabinet Gus Dur-Megawati ini jumlahnya seimbang. Dari 1249 pengakses, 555 orang (44,4%) menyatakan puas, 566 orang (45,3%) menyatakan tidak puas, dan sisanya menjawab tidak tahu.⁸ Hal ini mengindikasikan bahwa begitu lemahnya tingkat kerjasama dan kinerja pemerintahan Gus Dur-Megawati

⁶ Jurnal Pasar Modal Indonesia, Maret 2000, hal. 42

⁷ David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta C.V Rajawali, Yayasan Solidaritas Gajah Mada (YASOGAMA)

⁸ Tempo, 14 November 1999, hal. 11

dalam memenuhi harapan publik menuju suatu negara yang adil, tenang, makmur, sejahtera dan terciptanya suasana demokrasi yang "bertanggung jawab".

Begitulah kiranya kondisi politik Indonesia yang tercipta pada masa kepemimpinan Gus Dur, instabilitas politik terjadi berlarut-larut karena segi profesionalisme kerja kabinet kurang menjadi pertimbangan, tetapi akomodasi banyak segmen masyarakat dan kekuatan politiklah yang diutamakan. Semestinya kedua hal tersebut harus menjadi pertimbangan atau prasyarat dalam pengangkatan menteri-menteri tersebut, sehingga ada keselarasan pemikiran yang searah antara presiden bersama menteri-menterinya. Profil kabinet yang merupakan representasi dari berbagai etnis, agama dan daerah, partai-partai politik, militer dan LSM inilah pada akhirnya memicu timbulnya disinformasi antara presiden dan menteri, sehingga tidak jarang presiden Abdurrahman Wahid melakukan pergantian menteri atas dasar hak prerogatif yang dimiliki tetapi tanpa dukungan alasan yang jelas dan rasional. Berikut daftar menteri yang diganti dan penggantinya pada masa Gus Dur.

Tabel 3.

Daftar Menteri yang diganti dan penggantinya pada masa Gus Dur

NO	Tanggal	Menteri yang diganti	Alasan	Jabatan	Pengganti
1	26-11-1999	Hamzah Haz (PPP)	Tidak jelas	Menko Kesra	Prof. Dr.Basri Hasannudin (Akademisi)
2	26-11-1999	Alirahman (Birokrat)	Tidak jelas	Sesneg	Bondan Gunawan (non-partai)
3	13-02-2000	Jend. Wiranto (TNI)	Pengakuan HAM	Menkopolkam	Letjend. TNI (purn.) Surjadi Soedirja

4	24-04-2000	Laksamana Sukardi (PDI-P)	Dugaan KKN	Meneg Urusan Investasi dan BUMN	Rozy Munir (Ketua NU)
5	24-04-2000	Jusuf Kalla (Golkar)	Dugaan KKN	Memperindag	Letjend. TNI Luhut B. Panjaitan (TNI)

Sumber : Ari Wijayanti, *Dinamika Oposisi Pada Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid*, 2002, hal. 64

Sebuah nuansa yang sangat menarik, masa kepemimpinan Gus Dur yang hanya dua tahun (Juni 1999 sampai 24 Juli 2001) telah terjadi pergantian beberapa menteri. Tampaknya pengulangan sejarah Indonesia pada tahun 1955-an benar-benar terjadi. Tindakan tegas Gus Dur demikian itu apakah sudah konsisten dengan pernyataannya yang menyebutkan “perlunya kesadaran untuk saling mengenal dan berdialog secara tulus antara kelompok satu dengan lainnya dalam struktur masyarakat yang pluralis.”⁹

Gaya pemerintahannya yang cenderung menerabas protokoler, seenaknya, cuek, nyeleneh, tidak takut dirasani, ceplas-ceplos, seringkali membuat bingung banyak orang. Pernyataan-pernyataan kontroversial sering mengundang banyak pertanyaan apa maksud dan tujuan Gus Dur tersebut. Keberaniannya untuk berbeda dan keluar dari kelaziman membawa implikasi negatif pada dirinya sendiri. Ada yang mengatakan beliau itu “orang gila” dalam arti orang yang menggagas apa yang tidak digagas orang lain, dan membayangkan apa yang tidak dibayangkan orang lain.¹⁰

Gaya pemimpin yang demikian ini juga tidak disenangi oleh mereka yang merasa tidak diuntungkan oleh manuver atau kebijakan presiden itu, sehingga ada isu yang beredar mereka menyusun kekuatan untuk meluapkan

⁹ Abdurrahman Wahid, *Pluralisme Agama dan Masa Depan Indonesia*, makalah pada seminar Agama dan Masyarakat Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 20 November 1992

¹⁰ M. Sudibyo, *Problematik Pemerintahan Gus Dur*, Analisis CSIS, tahun xxix/2000. No. 2, hal. 120

kekecewaan dengan rencana kudeta. Usaha kudeta ini katanya akan dilakukan TNI. Isu kudeta itu nampaknya juga dikhawatirkan oleh presiden Abdurrahman Wahid. Untuk inilah presiden memperingatkan kepada para Jenderal untuk tidak berbuat sesuatu yang mengganggu keamanan dan ketentraman di dalam negeri.¹¹ Menganalisis dari berbagai berita atau informasi dari media massa atau buku-buku mungkin keputusan presiden meminimalisir peran TNI dalam bidang sosial politik ini adalah *pertama*, wujud dari penerapan trend dunia saat ini yaitu sejak berakhirnya perang dingin, tidak lagi menempatkan pertahanan dan keamanan sebagai fokus. Perhatian lebih difokuskan pada masalah pelaksanaan HAM, kesejahteraan, kemanusiaan dan keadilan yang notabene merupakan nilai-nilai dalam demokrasi. *Kedua*, tidak ingin mengulang sejarah orde baru yang cenderung menempatkan TNI sebagai kelompok yang mendominasi kelompok lainnya yang berkompeten sebagai oposisi pemerintah Orba.

Kepiawaian Gus Dur dalam dunia politik sejak awal tahun 1970-an ternyata tidak menjamin keberhasilannya mengatur negara Indonesia pada masa transisi ini. Kebijakan demi kebijakan dikeluarkan oleh Gus Dur guna mengatasi kompleksitas persoalan dalam negeri yang dapat mengancam integrasi suatu bangsa. Namun tidak seluruhnya kebijakan itu bisa diterima oleh semua lapisan masyarakat. Ada yang dirugikan dan ada pula yang diuntungkan. Oleh sebab itu beberapa kelompok yang dirugikan seperti TNI, kelompok reformis khususnya Amien Rais yang dulunya mendukung Gus Dur sekarang berbalik arah ingin menjatuhkan Gus Dur dari lembaga Kepresidenan (terlepas apakah itu hanyalah taktik Amien Rais untuk mendapatkan dukungan politik dari masyarakat), sehingga banyaknya masalah yang menimpa presiden Abdurrahman Wahid mendorong DPR-MPR menyelenggarakan SI MPR pada tanggal 23 Juli 2001 untuk mengakhiri masa jabatan presiden Abdurrahman Wahid.

Berdasarkan persoalan-persoalan politik yang terjadi pada masa kepemimpinan Gus Dur diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa proses demokratisasi pada saat itu tidak berjalan efektif seperti yang kita harapkan. Hal ini disebabkan kuatnya ambisi dari masing-masing kekuatan politik untuk

¹¹ Harian Kompas, 4 Februari 2000, hal. 1

menguatkan kepentingan kelompoknya daripada memenuhi kewajiban merespon dan merealisasikan keinginan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

3.1.3 Demokratisasi Masa Megawati

Pada dasarnya terdapat kesepakatan yang cukup umum dikalangan para ahli ilmu sosial, khususnya sosiologi politik untuk menerima argumentasi bahwa transisi demokrasi di negara-negara sedang berkembang tidak mungkin bisa terwujud dalam waktu singkat. Kesepakatan ini relatif benar jika kita membandingkan dengan negara Amerika Serikat yang membutuhkan ratusan tahun agar proses demokratisasi di negaranya berkembang dengan baik. Menurut A. Daniel Sparringa ada beberapa hal yang perlu diperhatikan mengapa demokratisasi di Indonesia atau negara berkembang umumnya menjadi terhambat, **pertama**, lemahnya posisi *civil society* terhadap state sebagai akibat langkanya infrastruktur yang terdapat dalam masyarakat yang untuk sebagian merupakan konsekuensi historis dari proses kolonialisme. **Kedua**, faktor-faktor internal yang mendorong terjadinya transisi demokrasi pada umumnya datang dari prakarsa para elit daripada merupakan hasil gerakan politik massa pada tingkat *grass root*. **Ketiga**, definisi sosial tentang transisi demokrasi pada umumnya lebih ditekankan pada kerangka konstitusional dan perundangan lainnya daripada pada usaha transformasi sosial secara keseluruhan, walaupun memang tidak bisa kita pungkiri bahwa selama suatu sistem dalam suatu negara itu "bobrok" dan mengalami beberapa kali kegagalan membangun integritas suatu bangsa itu masih tetap dipertahankan maka selama itu pulalah negara maupun masyarakatnya menerima resiko kehancuran baik dimasa sekarang maupun di masa akan datang. Namun terjadinya keseimbangan usaha perbaikan konstitusi dan transformasi sosial dalam hal ini sangat diperlukan guna tercapainya kemajuan disetiap kehidupan baik itu konstitusi yang lebih mapan dan teratur maupun masyarakatnya yang lebih responsif dan dinamis.¹²

¹² A. Daniel Sparringa, *Good Governance dan Transisi Demokrasi*, Jakarta : Forum Inovasi, FISIP UI, vol. 1, November 2001, hal. 18

Berdasarkan analisis diatas maka kondisi tersebut erat kaitannya dengan situasi yang sedang berkembang di Indonesia, baik itu masa presiden Habibie maupun presiden Megawati saat ini. Diangkatnya Megawati dari kader PDI-P sebagai presiden Indonesia yang baru pada tanggal 23 Juli 2001 melalui SI MPR ternyata tidak banyak menimbulkan perubahan yang kondusif bagi pemerintahan transisi ini, tetapi kita juga perlu menyambut baik beberapa keberhasilan yang dikontribusikan oleh pemerintahan Megawati diantaranya nilai tukar mata uang rupiah yang mulai stabil dan keberhasilan lembaga kepolisian menangkap pelaku pengeboman di Bali serta pembentukan kesepakatan damai antara pemerintah RI dan GAM. Berbagai beban yang dihadapi pemerintahan baru Megawati yang merupakan akumulasi dari seluruh masalah yang tidak terselesaikan pada pemerintahan sebelumnya menjadi tanggungan yang harus diselesaikan dalam rangka konsolidasi demokrasi maupun implementasi agenda-agenda reformasi. Euforia demokrasi telah memberi banyak pengetahuan kepada publik tentang hakekat kehidupan berbangsa dan bernegara. Publik mengharapkan terjalannya kerjasama yang utuh dari semua unsur (pemerintah, penyelenggara negara, elit parpol, dan masyarakat) untuk menyatukan visi dan misi menuju tercapainya integritas bangsa dan negara kesatuan RI. Seiring dengan berkembangnya kesadaran pentingnya sistem demokrasi dalam masyarakat tersebut, ada indikasi dari beberapa pengamat politik yang menyebutkan bahwa pemerintah saat ini tidak mempunyai blue print yang jelas dan komprehensif untuk memulihkan berbagai kondisi yang rusak diterpa krisis. Sebagaimana yang dikemukakan Hendarji, bahwa pemerintah tidak punya arah konkrit untuk melakukan perubahan ke demokratisasi, yang terlihat justru banyak kemunduran,¹³ salah satu contoh yang memiliki relevansi dengan faktor kedua penghambat demokrasi dari Daniel Sparingga diatas adalah semakin seringnya dan secara terang-terangan para elit politik melakukan perdebatan yang tidak berarti memenuhi jalan buntu. Masing-masing berusaha mempertahankan pendapatnya sebagai pendapat yang paling benar untuk memenuhi ambisi politiknya. Misalnya Gus Dur yang terus-menerus mengancam pemerintahan Megawati dan menuduh Amien sebagai tokoh

¹³ Jurnal, Tahun XIII, No.07, edisi Juli 2002

yang tidak bisa dipercaya.¹⁴ Kemudian akuntabilitas DPR yang terlalu tinggi sehingga kedudukan presiden sebenarnya sangat lemah. Sesuai dengan UU no.4/1999 jumlah anggota MPR ditetapkan 700 orang dimana 500 orang diantaranya berasal dari DPR.¹⁵ Jadi secepat apapun kebijakan atau program yang ditawarkan oleh presiden maka tidak akan menjadi efektif, manakala tidak mendapat dukungan parlemen.

Contoh lain yang juga menunjukkan adanya pengutamaan kepentingan kelompoknya dari pada memenuhi kewajiban sebagai penyalur, artikulasi dan agregasi aspirasi rakyat adalah para elit parpol saat ini mempermasalahkan UU no.2/1999 pasal 12 ayat 1 ditentukan bahwa sumber keuangan partai dapat diperoleh dari iuran anggota, sumbangan dan usaha lain yang sah.¹⁶ Mereka beranggapan bahwa jika memang demikian dana partai diperoleh maka niscaya kiprah partai itu akan sangat berat bahkan akan berakhir dengan pembubaran. Oleh sebab itu diperlukan dana bantuan dari APBN. Bagaimana mungkin negara Indonesia bisa mengentas kemiskinan dan pengangguran jika harus menambah pengeluaran rutin untuk partai politik. Padahal jumlah parpol saat ini kurang lebih 210 parpol. Akibatnya berdasarkan polling Kompas, sebagian besar responden merasa kecewa terhadap partai pilihannya setelah tiga tahun berkiprah antara lain : 47,8 persen kecewa dan 39,7 persen tidak kecewa.¹⁷

Begitulah kiranya beberapa contoh yang bisa memberikan pemahaman terhadap kita, betapa besar peran elit politik sebagai wakil rakyat dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia. Bagi elit politik era kepemimpinan Megawati, tugas yang menjadi prioritas mereka adalah bagaimana memulihkan pertumbuhan ekonomi negara yang terus-menerus mengalami penurunan dan penciptaan stabilitas keamanan di berbagai wilayah karena saat ini marak terjadi peledakan bom terlepas apakah itu bagian dari intervensi luar negeri atau dalam negeri sendiri. Dua hal diatas memiliki signifikansi sebagai pra kondisi

¹⁴ Jawa Pos, Sabtu, 18 Mei 2002

¹⁵ Analisis CSIS, Tahun XXX/2001, No. 3, hal. 234

¹⁶ Kompas, Senin, 16 September 2002

¹⁷ Kompas, 28 Juni 2002

berkembangnya proses demokratisasi di Indonesia. Oleh sebab itu untuk memfasilitasi dua hal diatas :

- 1) Menyusun aturan main, mulai dari konstitusi sampai dengan aturan operasional dalam kerangka kehidupan bernegara.
- 2) Merestrukturisasi lembaga-lembaga negara baik dibidang ekonomi, budaya sosial-politik dan pertahanan keamanan dengan menempatkan orang yang bertanggung jawab serta berkualitas tinggi kedalam sistem tersebut.
- 3) Membangun etika, budaya dan moral politik yang bertanggung jawab sehingga siapapun yang melakukan pelanggaran dalam bentuk apapun, dengan status apapun akan mendapatkan perlakuan hukum yang sama.¹⁸

3.2 Budaya Politik Indonesia

Mempelajari budaya suatu negara merupakan rangkaian aktivitas yang harus dilaksanakan oleh seorang pengamat suatu negara (negarawan) dalam mewujudkan tujuannya yaitu ungkapan-ungkapan yang bisa dipertanggungjawabkan dan bersifat universal, karena budaya yang berkembang sangat berpengaruh terhadap pembentukan orientasi atau pola perilaku masyarakat yang meyakinkannya. Disamping itu budaya suatu masyarakat tertentu pada dasarnya merupakan nilai-nilai yang diyakini sebagai pedoman bertingkah laku, dan tidak jarang jika ada salah satu anggota masyarakat tersebut melakukan pelanggaran akan mendapatkan sanksi, baik berupa hukuman yang nyata atau mungkin sebatas pengasingan oleh kelompoknya.

Bertolak dari pemikiran diatas maka kebudayaan politik adalah pola tingkah laku dari individu dan orientasi atau persepsinya terhadap kehidupan politik yang dialami oleh anggota-anggota dari suatu sistem politik.¹⁹ Oleh karena kebudayaan politik itu adalah persepsi dari manusia, maka pola sikapnya terhadap

¹⁸ Jurnal edisi Agustus 2001, hal. 18

¹⁹ Rusadi Kanthaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : PT. Tribisana Karya, 1977, Halaman 24

masalah-masalah politik dan peristiwa-peristiwa politik itu terbawa pula kedalam pembentukan struktur dan proses dari kegiatan politik yaitu masyarakat dan pemerintah, karena sistem politik itu sendiri adalah interrelasi antar manusia yang menyinggung soal kekuasaan, aturan dan wewenang. Jadi pengenalan atas kebudayaan politik secara cermat merupakan salah satu informasi yang tepat bagi pengenalan sistem politik. Termasuk dalam hal ini pengenalan sistem multipartai dan upaya pembaharuan persepsi masyarakat atas demokrasi di Indonesia.

Pengalaman sejarah Indonesia dimulai dari era kepemimpinan Soekarno sampai Soeharto, nampak kecenderungan budaya politik kita adalah budaya politik parokhial walaupun dalam batas-batas tertentu budaya partisipasi juga telah mewarnai praktek perpolitikan Indonesia seperti misalnya munculnya berbagai politik aliran dan parpol pada pemilu 1955. Ciri yang menonjol dari budaya parokhial ini adalah adanya kesadaran dari anggota-anggota masyarakat akan adanya pusat kewenangan kekuasaan politik didalam masyarakatnya sebagai suatu kenyataan. Biasanya pola hubungan yang terbentuk dalam masyarakat seperti ini adalah adanya *patron* dan *client*,²⁰ yaitu mereka yang memerintah sebagai patron dan mereka yang diperintah sebagai client. Antara patron dan client ini terjadi interaksi yang bersifat resiprokal atau timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Si patron memiliki sumber daya berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan dan materi. Sementara client memiliki sumber daya berupa tenaga, dukungan, dan loyalitas sehingga berdasarkan kepemilikan sumber daya tersebut maka yang paling banyak menikmati keuntungan dari hasil hubungan ini adalah si patron, karena dialah yang memiliki sumber daya yang lebih besar dan lebih kuat ketimbang client. Oleh sebab itu tidak heran jika mantan presiden Soekarno dan Soeharto yang berasal dari kelompok kejawaan dan feodalistik itu seringkali mematkan kemunculan peran oposisi yang dapat mengancam existensi mereka di lembaga Kepresidenan.

²⁰ Afan Gaffar, Op.cit.... hal. 109

Namun demikian, adalah suatu proses alamiah jika dalam suatu masyarakat terjadi persoalan-persoalan sosial yang terus-menerus mengurangi atau bahkan menghilangkan nilai-nilai keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran maka tidak menutup kemungkinan kekecewaan masyarakat itu akan muncul bersamaan melakukan gerakan revolusioner misalnya kerusuhan sosial dengan berbekal berbagai macam tuntutan kepada kekuasaan monopolitik tersebut. Demikian akhirnya kekuasaan rezim orba mengalami kehancuran pada tanggal 21 Mei 1998. Runtuhnya kekuasaan orde baru ini membawa implikasi yang cukup besar pula terhadap budaya politik Indonesia, perubahan pola hubungan antara penguasa dan rakyat tidak lagi bersifat patronage (*patron and client*) tetapi lebih merupakan budaya partisipan artinya seseorang menganggap dirinya ataupun orang lain sebagai anggota yang aktif dalam kehidupan politik.²¹ Refleksi dari budaya partisipan ini tampak pada munculnya kebebasan pers, keterbukaan bagi siapapun untuk membentuk parpol, dihapuskannya kebijakan massa mengambang era orba, netralitas PNS, pemilu yang relatif demokratis dan sebagainya. Masing-masing individu ingin mendapatkan hak-hak dan kewajiban yang sama dalam proses politik sebagai wujud penerapan sistem politik yang demokratis. Setiap masyarakat menyambut gembira terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang sudah mulai menampakkan kemerdekaan atas hak-hak dan kewajiban warga negaranya. Terutama di wilayah perkotaan yang menjadi basis *critical mass* tampak menonjol mewarnai perpolitikan Indonesia.

Perkembangan kebudayaan politik yang baru saat ini lebih memungkinkan masyarakat aktif melakukan kritik-kritik kepada pemerintah sebagai wujud *controlling* terhadap public policy yang dihasilkan. Budaya kritis atau partisipan ini mengindikasikan adanya pandangan dan pemikiran banding terhadap kekuasaan.²² Kasus-kasus seperti perlawanan kaum buruh, perlawanan kelompok masyarakat yang menyangkut masalah tanah seperti proyek Free Port di Irian Jaya atau perlawanan petani Jenggawah (Jember) dalam banyak hal bisa dianggap mewakili budaya kritis dalam masyarakat, dengan demikian posisi

²¹ Rusadi Kantraprawira, *Op.cit.* ... hal.33

²² Amich Alhumami, *Budaya Afirmatif*, Media Indonesia, Selasa, 14 November 1995

masyarakat yang dianggap tidak mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi atau mengubah sistem dan selalu menyerah terhadap segala kebijaksanaan dan keputusan daripada pemegang jabatan itu benar-benar berubah sebaliknya. Bahkan mungkin bisa dikatakan dengan meminjam istilah Robert Dahl dalam bukunya yang berjudul *Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy vs Control*, menurut pandangan penulis, budaya politik yang berkembang di Indonesia saat ini lebih merupakan 'ledakan partisipasi'²³ yang justru rentan terjadinya konflik antar kelompok akibat banyaknya muncul organisasi-organisasi massa atau parpol dengan latar belakang sosial yang berbeda, misalnya perbedaan etnis, agama, kedaerahan, madzab, pendidikan dan sebagainya sehingga akhirnya persoalan-persoalan pemerintahan hanya berkuat pada masalah kesepakatan konstitusi dan aturan-aturan yang dianggap sah (legitimate) mencakup kepentingan semua golongan. Contohnya peraturan mengenai sumber dana parpol, apakah ada dana subsidi dari APBN atau tidak; sistem proporsional atau distrik yang dianggap lebih sederhana, demokratis, dan representatif; peraturan pemilihan presiden secara langsung atau tidak langsung karena jika secara langsung akan mengurangi fungsi MPR dan sebagainya yang malah menimbulkan kebingungan dimasyarakat karena upaya pemulihan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik yang menjadi program pemerintah tidak segera terrealisasikan. Barangkali yang perlu diperhatikan oleh masyarakat Indonesia dan elit politik serta penyelenggara khususnya terhadap pemahaman budaya politik kekuasaan adalah :

- 1) Menghilangkan sepenuhnya pandangan yang berasumsi bahwa struktur kekuasaan selalu menempatkan diri sebagai pihak yang memiliki otoritas yang bersifat monopolitik karena sifat yang monopolitik itu membawa kecenderungan existensi kekuasaan menjadi bersifat tunggal artinya setiap keputusan berada dibawah satu komando seorang penguasa sedangkan yang lain hanya memberi sikap persetujuan belaka.
- 2) Struktur kekuasaan hendaknya dipahami sebagai sarana artikulasi kepentingan masyarakat, dengan memberi peluang kepada mereka untuk mendapatkan

²³ Faisal Siagian, *Dilema Demokrasi dan Pluralisme Politik*, Suara Pembaharuan, Kamis, 14 Desember 1995

akses kedalam kekuasaan itu dengan diatur oleh norma-norma yang disepakati bersama sebagai batasan berperilaku untuk menghindari terjadinya ledakan partisipasi.²⁴

Belajar dari pengalaman negara Indonesia sendiri yaitu transisi dari demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin, tampaknya munculnya berbagai macam parpol dalam jumlah yang besar, merupakan salah satu faktor penyebab kegagalan pemerintah memmanage konflik dalam negeri sehingga liberalisasi politik yang berkembang berakhir dengan kepemimpinan diktator. Oleh karena itu liberalisasi politik itu ibarat pedang bermata tiga artinya bukan tidak mungkin liberalisasi politik akibat ledakan partisipasi yang terjadi dewasa ini akan membawa negara kembali menuju sistem diktator, apabila terjadi kegagalan dalam proses konstitusionalisasi, strukturisasi, dan implementasi sistem demokrasi. Benar-benar negara Indonesia pada suatu posisi yang sangat dilematis. Jika diberlakukan sistem diktator kecenderungannya praktek KKN tersebar luas, intimidasi terjadi dimana-mana, terjadi monopoli kekuasaan dan sebagainya. Sedangkan jika diberi kebebasan maka kebebasan dalam asumsi masyarakat Indonesia adalah kebebasan tanpa batas. Oleh sebab itu menurut analisis penulis bahwa Indonesia saat ini berada pada tingkat budaya sistem politik semidemokratis dengan ciri-ciri yang melekat misalnya adanya pemilu, kebebasan berpartai politik, kebebasan pers, kebebasan akses informasi dan mengeluarkan opini disamping masih terdapatnya budaya paternalistik yang terefleksikan pada usaha dari sebagian elit politik untuk melembagakan kembali kekuasaan status quo, misalnya nafsu pemerintah Megawati mengontrol media melalui RUU pasal 47 ayat 1 yang mengusulkan adanya pejabat penyidik Pegawai Negeri Sipil terhadap tindak pidana dibidang penyiaran;²⁵ kecenderungan sifat buruk yang dimiliki Megawati yaitu cenderung flegmatis, artinya tidak mudah terangsang dan bersifat konservatif.

²⁴ Ibid... hal. 5

²⁵ Kompas, 12 September 2002, hal.4

Disamping budaya politik paternalistik, adanya faktor lain yang cukup mengganggu tercapainya sistem politik yang demokratis dan berkedaulatan rakyat yaitu adanya beberapa kemungkinan sifat jelek yang dimiliki pemimpin politik kita, antara lain :

- a. Pemimpin politik Indonesia adalah orang- orang yang sangat menyadari diri mereka sebagai orang yang berkuasa, sehingga rentan sekali terhadap suatu kebiasaan yang menghujat seluruh lingkungan diluar diri kita, dan sama sekali tidak menganggap diri kita mempunyai kesalahan.
- b. Ada kesadaran dari pemimpin politik bahwa mereka mungkin sekali tidak akan lama berada pada posisinya sehingga sebelum mereka menjadi "kering" maka tugas utama mereka adalah menyerap posisi basah itu secepat mungkin.²⁶

3.3 Agenda Reformasi Politik

3.3.1 Pola Partisipasi Politik Rakyat

Mengambil definisi partisipasi politik menurut Miriam Budiarto, adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung maupun untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.²⁷ Jadi kegiatan ini bisa mencakup pemberian suara (*voting*), diskusi politik, kegiatan kampanye, membentuk dan bergabung dalam kelompok kepentingan, komunikasi individual dengan pejabat politik dan administratif yang kemudian disebut sebagai kegiatan politik konvensional. Sedangkan bentuk non-konvensional seperti pengajuan petisi, berdemonstrasi, konfrontasi, mogok, tindak kekerasan politik terhadap harta benda, tindak kekerasan politik terhadap manusia, atau perang

²⁶ Syahrir, *Profil Pemimpin Politik Indonesia : Ada Apa Dengan Mereka*, Jurnal edisi Agustus 2002, No. 8 Tahun XIII, hal. 6

²⁷ Miriam Budiarto, *Partisipasi dan Parpol*, Jakarta : PT Gramedia, 1981, hal. 1

gerilya dan resolusi.²⁸ Jadi secara sederhana dapat dikatakan baik itu tindakan yang bersifat kekerasan atau tidak selama masih memiliki pengaruh pada penentuan publik policy itu bisa disebut sebagai partisipasi politik. Sebagaimana seperti yang dikemukakan Huntington dan Nelson yang menganggap bahwa kegiatan yang ada unsur destruktifnya sekalipun misalnya demonstrasi, teror, pembunuhan politik dan lain-lain dapat merupakan suatu bentuk partisipasi.²⁹ Namun menurut pandangan penulis akan lebih baik jika bentuk-bentuk partisipasi kekerasan seperti pembunuhan dan teror serta perang gerilya tidak dimanifestasikan dalam proses demokratisasi di Indonesia, karena kegiatan-kegiatan semacam itu malah cenderung mendorong terciptanya disintegrasi bangsa dan uncivilization society. Terbukti pada konflik intern antar anggota parpol saja bisa berdampak pada timbulnya perpecahan di parpol tersebut, misalnya PDI pro-Soerjadi dan PDI pro-Megawati, PPP dan PPP-Reformasi, PKB pro-Abdurrahman Wahid dan PKB pro-Matori Abdui Djalil dan sebagainya.

Pengalaman partisipasi rakyat selama orde baru benar-benar mencerminkan suasana model hubungan antara negara dan masyarakat yang sangat tidak menunjukkan nilai-nilai demokrasi Pancasila. Pengaruh hegemoni orde baru yang diaktualisasikan melalui Golkar, birokrasi dan ABRI begitu besar, khususnya menjelang dan pasca pemilu, sehingga pengaruh sosial berubah kepatuhan (*obedience*) cukup menonjol dalam pemilu-pemilu orde baru. Adanya sanksi-sanksi tertentu apabila diketahui mendukung atau mencoblos partai lain, seperti dipersulitnya seseorang apabila berurusan dengan birokrasi bahkan adanya ancaman tertentu merupakan faktor penyebab mengapa individu memilih Golkar meskipun mereka tidak setuju dengan apa yang telah dilakukannya. Hal ini merupakan cerminan sikap memilih yang lemah, ambivalen dan bahkan cenderung bertentangan yang akan membawa kemenangan mutlak Golkar atas lawan-lawan politiknya.

²⁸ Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1997, hal. 47

²⁹ Samuel P. Huntington dan Juan M. Nelson, *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1977, hal. 13

Kemudian dengan seiring dengan kemajuan kesadaran politik masyarakat Indonesia sejak akhir tahun 1980-an hingga pada puncaknya pemerintahan Habibie mengeluarkan UU No. 2 tahun 1999 tentang kebebasan membentuk parpol merupakan awal periode pergeseran politik yang ditandai adanya wujud dinamika masyarakat yaitu naiknya rata-rata pendidikan, tingkat kecerdasan dan tingkat akses informasi mendorong perubahan politik dalam negeri menjadi lebih terbuka dan transparan. Demikian akhirnya kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan segera dimanfaatkan oleh setiap individu seaktif mungkin sebagai upaya pengontrol pemerintah agar selalu bersikap rasional dalam menentukan kebijakan umum dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Menurut pengamatan Liddle pergeseran partisipasi politik rakyat ini diterjemahkan sebagai munculnya kelas-kelas baru yang memiliki kesadaran dan tuntutan politik baru yang mengarah pada pembaharuan.³⁰

Dalam konteks perkembangan tersebut, ada dua pola partisipasi rakyat di era reformasi yang dapat kita kedepankan sebagai wujud peningkatan keberanian politik masyarakat antara lain : **pertama**, unjuk rasa atau demonstrasi semakin menjadi pilihan bentuk partisipasi politik yang populer, tidak saja bagi komunitas masyarakat kota, tetapi juga bagi masyarakat desa. Jumlah unjuk rasa meningkat secara mengesankan disertai oleh makin beragam, kritis dan beraninya isu-isu yang diangkat mulai dari penggusuran tanah dan tempat tinggal, tuntutan serikat kerja independen dan kenaikan upah buruh, tuntutan pergantian pejabat tinggi negara termasuk Presiden jika terbukti melakukan KKN atau dinilai kurang berhasil mewujudkan agenda reformasi sampai pada tuntutan perubahan (amandemen) konstitusi sebagai langkah awal upaya perbaikan sistem politik Indonesia. Maraknya unjuk rasa atau demonstrasi ini semakin menjadi fenomenal dengan suksesnya aksi mahasiswa turun ke jalan memenuhi gedung DPR berhasil meruntuhkan kekuasaan Soeharto yang selama 32 tahun tidak pernah tertandingi oleh kekuatan manapun. Meskipun ada beberapa diantara kumpulan gerakan demonstrasi mahasiswa tersebut tersusupi oleh provokator-provokator

³⁰ R. William Liddle, *Menuju Demokratisasi 1990-an*, dalam kolom Tempo, 2 Januari 1993, hal. 8

yang tidak bertanggungjawab untuk memanfaatkannya menjadi kerusuhan-kerusuhan sosial dan berakhir dengan penjarahan harta benda masyarakat sipil bahkan juga pembakaran. Oleh sebab itu yang menjadi pertanyaan penulis adalah sejauh mana gerakan massa atau demonstrasi ini benar-benar memperlihatkan efektifitas politiknya sebagai wujud alternatif baru berpolitik. Sebab menurut pengamatan penulis, gerakan demonstrasi yang dilakukan mahasiswa atau LSM itu saja, tidak jarang pula ada sekelompok orang tertentu yang mendanainya untuk memobilisasi kekuatan demonstrasi yang terdiri-dari mahasiswa atau LSM tersebut dengan memberi beberapa poin tuntutan untuk menjatuhkan lawan politiknya.

Kedua, semakin tingginya jumlah partai politik yang terbentuk mengindikasikan bahwa semakin besar pula keinginan masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam proses politik. Besarnya jumlah partai politik yang berhasil lolos seleksi dari Departemen Kehakiman dan HAM sebagai kontestan pemilu 1999 maka secara tidak langsung akan memberikan alternatif pilihan kepada setiap individu sesuai dengan keyakinan atau nilai-nilai ideal mereka. Bagi mereka yang kecenderungannya nasioanalis, disana ada PDI-P, PDI, PNI, PNI-Front Marhenis, PNI-Massa Marhaen dan sebagainya. Sedangkan bagi mereka yang memiliki orientasi nilai-nilai keagamaan, maka disana ada beberapa partai Islam maupun partai Katolik Demokrat. Walaupun akhirnya juga sempat menimbulkan kebingungan dikalangan pemilih karena persoalan teknis simbol atau gambar partai politik yang memiliki kemiripan. Kemiripan tersebut adakalanya memang mencerminkan adanya kesamaan "kultural" dan "ideologi" dari sasaran konstituen yang dituju, dan ada juga benar-benar tidak ada hubungan apa-apa atau memang kebetulan mirip. Ada beberapa kelompok partai politik yang memiliki tanda gambar, diantaranya :

1. Kelompok I, adalah partai yang menonjolkan gambar kepala banteng dan warna dasar merah, misalnya PNI, PDI-P, PNI-Front Marhaenis, PDI, PNI Massa Marhaen dan PND

2. Kelompok II, adalah partai yang menonjolkan gambar bulan sabit dan bintang, yang terdiri-dari PUI, Masyumi Baru, PDII Masyumi, PBB, PSII dan PSII 1905.
3. Kelompok III, adalah parpol yang menonjolkan gambar bintang sembilan dengan warna dasar hijau, misalnya : PKU, PNU, dan PKB
4. Kelompok IV, adalah partai yang menonjolkan gambar ka'bah yaitu PPP dan PP
5. Kelompok V, adalah partai yang menonjolkan gambar matahari bersinar terang yaitu partai KAMI dan PAN.³¹

Disamping pengalaman unik diatas, pemilu Juni 1999 sebagai bagian dari periode reformasi juga mencatat perubahan mendasar pada orientasi pemilih terhadap alternatif-alternatif pilihan yang ada. Dibandingkan dengan pemilu 1955, pemilu baru lalu menghasilkan pola orientasi pemilih yang menjauh dari politik aliran ke arah tengah.³² Kekuatan tengah ini meliputi PDI-P, Golkar, PKB, dan PAN menguasai hampir empat per lima atau tepatnya 77,5% dari total kursi DPR yang diperebutkan. Diantara lima besar pemenang pemilu hanya satu yang tidak "berideologi" tengah yakni PPP yang berada di sayap kanan bersama-sama PBB dan PK. Keseluruhan partai yang dapat dikategorikan sebagai partai yang paling kiri sama sekali tidak memperoleh kursi, sedangkan seluruh partai yang berorientasi kiri tengah tak sampai memperoleh satu persen.³³ Sementara jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu orde baru maka pemilu 1999 mencerminkan perlawanan terbuka dari mayoritas pemilih terhadap status quo atau kehendak kuat dari rakyat kebanyakan bagi terjadinya perubahan.

³¹ Syaefullah Ma'shum, *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001, hal. 94

³² Politik Aliran adalah partai politik yang memiliki basis massa melalui mobilisasi lewat pembentukan organisasi pendukung yang meliputi semua sektor : umur, profesi atau lapangan pekerjaan, dikutip dari Clifford Geertz, *The Religion of Java*, Free Press, Glenco, Illinois, 1960, dalam Afan Gaffar, *Politik Indonesia...* Op.cit. ...hal. 125

³³ Faisai H. Basri, *Perkembangan dan Prospek Politik Pasca Pemilu 1999*, Analisis CSIS, tahun XXVIII/1999 No. 4, Hal. 383

Mengamati fenomena partisipasi politik rakyat Indonesia saat ini tampaknya bentuk-bentuk partisipasi politik mereka lebih banyak dikuasai oleh sikap-sikap emosional daripada ide pemikiran rasional yang mengarah pada pencerahan politik. Memang diakui secara umum pada periode transisi demokrasi saat ini memunculkan dua kemungkinan yaitu antara seseorang atau sekelompok orang yang merasa kehilangan hak-hak istimewa (*privilege*) karena perubahan sistem politik dan ada pula yang merasa diuntungkan. Bagi kelompok pertama yang kehilangan *privilege* ini tentunya terus berusaha mempertahankan existensinya dengan berbagai cara sampai titik darah penghabisan. Kalau tidak demikian maka sewaktu-waktu dapat terjadi pergeseran kekuasaan oleh penguasa baru. Sementara kelompok satunya yang baru muncul dipermukaan juga berkeinginan merebut kekuasaan, karena pengalaman pahit masa lalu yang dirasakan tidak membawa keberuntungan. Akibatnya terjadilah pola partisipasi politik emosional karena demi personal interest, maka terjadilah kompetisi yang tidak sehat. Begitulah resikonya semakin banyak orang yang berperan serta dalam proses politik dan semakin beragamnya cara berperan serta, semakin tajam pula persaingan antar kelompok. Asal konflik itu bisa teratasi pada batas-batas tertentu, akan dianggap wajar dalam sebuah proses demokratisasi yang notabene memberikan kebebasan pada setiap individu untuk berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dan lisan. Untuk itu dalam mengatasi persoalan ini maka perlunya pemerintah bersama-sama wakil rakyat untuk membentuk kesepakatan berupa etika berpolitik dalam berdemokrasi yang harus dipatuhi oleh semuanya, misalnya adanya sikap *fairness* sebagai landasan etis oleh para pelaku politik kita, pembinaan mental dan penyadaran moral kepada para pelaku politik yang bermasalah atau membentuk semacam lembaga-lembaga penengah yang bertugas mengevaluasi dan menilai interaksi-interaksi politik yang menimbulkan pertentangan, sehingga dengan demikian bisa membentuk pola partisipasi politik yang berkedaulan rakyat dan bertanggung jawab atas setiap tindakan yang telah dilakukannya.

3.3.2 Politik Kepartaian Era Reformasi

Berangkat dari definisi konsep ideologi oleh David E. Apter, bahwa ideologi adalah kombinasi dari nilai, kepentingan dan kecenderungan yang kadang-kadang berhubungan dan kadang tidak dimana apabila semakin tinggi tingkat nilai-nilai ideologis terbentuk atau dianut, maka semakin besar pula kemungkinan konflik, sehingga secara tidak langsung ide pemikiran tersebut membantu penulis untuk menganalisis apa yang sedang terjadi dalam politik kepartaian Indonesia era reformasi saat ini. Sejak terselenggaranya pemilu Juni 1999, sistem kepartaian di Indonesia benar-benar mengalami perubahan cukup mendasar, karena melalui UU No. 2 tahun 1999 yang dikeluarkan oleh pemerintahan Habibie, siapaun boleh mendirikan parpol dengan ketentuan memenuhi syarat-syarat formal dari peraturan yang ada, antara lain mempunyai pengurus sekurang-kurangnya sepertiga provinsi, dan sepertiga jumlah kabupaten atau kota diprovinsi yang bersangkutan, dan terdiri-dari ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara di tingkat provinsi sedangkan ditingkat kabupaten cukup ketua, sekretaris dan bendahara.³⁴Demikian akhirnya kesempatan baik ini tidak disia-siakan oleh masyarakat Indonesia untuk mendirikan partai politik sebagai wahana penyalur aspirasinya kepada penyelenggara negara atau decision makers. Terbentuknya parpol dalam suatu sistem demokrasi adalah hal yang wajar dan wajib sifatnya sebagai wujud penerapan kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta berkedaulatan rakyat, namun munculnya partai politik dalam jumlah yang besar akan membawa kekhawatiran seringnya terjadi konflik karena perbedaan ideologi antara kelompok satu dengan lainnya. Masing-masing kelompok organisasi sosial politik tersebut menganggap ideologinya paling sesuai atau representatif dengan kondisi sosial-politik bangsa dan negara Indonesia. Konflik akan semakin tajam jika antara pemimpin sebuah partai politik itu tidak mampu membina para pendukungnya menuju sosialisasi proses politik yang lebih matang dan kompetisi yang fairness.

³⁴ Syaefullah Ma'shum, *Op. cit.* ... hal.24

Sekilas jika kita mengamati politik kepartaian Indonesia era reformasi saat ini maka tampak jelas memberikan gambaran yang tidak jauh berbeda dengan sedikit paparan penulis diatas. Polarisasi ideologi muncul ke permukaan kehidupan politik Indonesia karena merupakan bagian dari kesaiahan penempatan atau perekrutan kader-kader partai yang hanya terdiri-dari orang-orang yang sangat ambisius dengan kekuasaan, dan pelembagaan sistem kepartaian yang kurang mapan. Implikasi pokok dari persepsi ini adalah bahwa tindakan politik yang demokratis "sejatinya" lebih terletak pada upaya terus-menerus pada perebutan kekuasaan dan menjatuhkan lawan politiknya ketimbang melestarikan dan menjalankan fungsi organisasi sosial-politik sebagai wahana artikulasi dan agregasi ide atau gagasan dari masyarakat. Kalau memang demikian konflik antar elit politik bisa berlarut-larut sehingga suatu peran kontrol terhadap stabilitas politik nasional tidak akan berjalan efektif dan efisien. Mengingat elit politik bersama partai politiknya masing-masing itu hidup di tengah-tengah masyarakat, maka perlu untuk menekankan *social responsibility* pembinaan politik dilaksanakan lewat pemberian sejumlah tanggung jawab kepada setiap organisasi, baik itu parpol maupun organisasi sosial-politik lainnya agar benar-benar menjalankan fungsinya secara optimal.

Pengalaman sejak pemilu 1999 yang notabene merupakan awal bergulirnya reformasi mengungkapkan bahwa parpol memegang peran kunci dalam setiap proses politik yang muncul di negeri ini. Sebuah penelitian oleh Paige Johnson menyimpulkan partai-partai yang kuat sekaligus lemah merupakan bagian besar penyebab kemelut politik di tanah air, karena itu partai-partai bisa menjadi masalah atau sebaliknya penyelesai masalah politik tergantung bagaimana partai-partai itu menjalankan fungsinya.³⁵ Terbentuknya sejumlah besar parpol dari berbagai macam aliran seharusnya kita sambut gembira karena inilah konsekuensinya jika kebebasan itu diberikan pada suatu negara yang memiliki struktur masyarakat yang beragam. Setiap komunitas tertentu saling menampakkan dirinya sebagai kelompok yang mandiri dan perlu diakui

³⁵ http://kompasnet/Litbang/kliping/Kliping-print.cfm?id:1586014&dan_session:1135169546

eksistensinya. Namun yang terjadi saat ini peranan kelompok-kelompok itu kadang demikian besarnya sehingga sering mengaburkan siapa pembuat keputusan sesungguhnya dalam suatu negara, padahal mestinya kelompok-kelompok politik tersebut mestinya hanyalah terbatas mempengaruhi pembuatan keputusan bukan merumuskan keputusan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh lembaga Penelitian, Pendidikan, Penerangan, Ekonomi dan Sosial (LP3ES) di sepuluh kota Indonesia yaitu Surabaya, Jakarta, Bandung, Medan, Palembang, Denpasar, Banjarmasin, Makasar, Mataram dan Jayapura menyebutkan bahwa 80 persen responden mengaku dirinya bingung dengan banyaknya partai, 17 persen mengaku tidak bingung dan selebihnya tidak menjawab pertanyaan.³⁶Jawaban-jawaban responden diatas dapat diambil kesimpulan bahwa masyarakat cenderung menghendaki pembatasan jumlah partai politik peserta pemilu daripada banyak parpol karena sikap para elit saat ini kebanyakan konsentrasinya hanyalah terbatas urusan kekuasaan politik belaka. Padahal menurut Lord Acton, *politics tends to corrupt, absolute politics corrupts absolutely*.³⁷Mestinya melalui sistem kepartaian kekuasaan tidak lagi dibiarkan mengalir liar melainkan disalurkan melalui aturan.

Memang tidak mudah mengatur konflik kepentingan dalam suatu negara yang masih berada pada masa transisi, hal ini dipicu karena banyaknya problem nasional yang belum terselesaikan. Baik itu persoalan-persoalan warisan pemerintahan terdahulu maupun persoalan-persoalan lain yang baru muncul merupakan kendala yang tidak bisa dihindari oleh pemerintahan saat ini. Usaha melaksanakan konsolidasi demokrasi semakin berjalan lamban karena masih banyaknya konstitusi-konstitusi atau peraturan pemerintah yang mengatur kehidupan negara yang lebih demokratis seperti sistem pemilu 2004, landasan etika berpolitik, peraturan penegasan pembagian tugas (*power sharing*) diantara lembaga tinggi negara, penciptaan pemberian sanksi kepada pelanggar HAM dan sebagainya belum tuntas dibahas oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Partai

³⁶ Jawa Pos, 30 Juni 2002

³⁷ Analisis CSIS, Tahun XXVIII/1999 No. 2, hal. 116

politik saat ini dituntut agar mampu menempatkan calon yang memiliki kapabilitas menggerakkan warga negara, menyatukan berbagai kepentingan, menformulasikan kebijakan publik dan bertindak sebagai penghubung antara warga negara dan negara. Seharusnya parpol juga perlu menawarkan visi, platform politik dan program partai yang konkret dan terukur daripada dogma sebuah ideologi. Kompetisi partai yang sifatnya lebih mengandalkan otot, pengerahan massa dan simbol-simbol sebaiknya dihindari karena proses pendidikan politik tidak akan terjadi malah kebodohan masyarakatlah yang terbentuk.

Oleh sebab itu sistem multipartai era reformasi kini haruslah kita manfaatkan sebaik mungkin dengan mengutamakan peraturan dan struktur organisasi parpol yang relatif stabil sehingga harapan terjadinya sirkulasi kekuasaan bisa tercapai dalam suatu sistem yang demokratis. Peran oposisi juga perlu kita perhatikan untuk memelihara pluralitas politik. Kondisi ini diharapkan dapat memberikan alternatif-alternatif terbaik bagi kegagalan yang telah dilakukan oleh penguasa atau pemerintah.

3.3.3 Pembangunan Politik : Masyarakat dan Pemerintahan

Masyarakat dan pemerintah adalah dua pelaku politik yang harus selalu terjaga dengan baik harmonisasi kerjasama diantaranya dalam suatu sistem politik. Kerjasama yang baik, selaras dan searah diantara mereka berdua dapat menciptakan kondisi sosial-politik yang kondusif jauh dari perdebatan atau konflik politik yang banyak menelan biaya, waktu atau bahkan korban sehingga justru menghambat proses politik yang sedang berjalan. Kalau penulis memahami berdasarkan akumulasi dari berbagai masalah-masalah sosial yang diberitakan di media massa misalnya, semakin meningkatnya aksi unjuk rasa dari setiap kelompok sosial yang merasa dikecewakan oleh suatu kebijakan instansi tertentu hal ini merupakan kemajuan positif sebagai konsekuensi era transformasi sosial dari kondisi yang serba tertutup menuju kondisi sosial-politik yang terbuka (transparan). Namun kita juga perlu berhati-hati memberikan persepsi atau penilaian terhadap aksi-aksi gerakan sosial tersebut sebagai aktivitas positif belaka,

karena ada kemungkinan aksi-aksi tersebut malah lebih banyak menciptakan implikasi negatif bagi usaha restrukturisasi pemerintahan Indonesia maupun konsolidasi demokrasi. Hal ini dilatarbelakangi karena suatu kenyataan yang tidak bisa kita tolak ketika pemerintah mengalami pergeseran kekuasaan diantara lembaga negara (Eksekutif, Legislatif, Yudikatif) sehingga negara tersebut harus mengalami masa transisi dimana seperangkat UU, peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan yang baru belum terbentuk maka masyarakat bisa bertindak sewenang-wenang dan bersikap individualistik yang menguntungkan bagi dirinya sendiri; cenderung lebih mengutamakan hak daripada menunaikan kewajiban dan saling menindas diantara lawan politiknya mungkin sehingga pada taraf tertentu bisa menimbulkan kerusuhan nasional. Inilah dampak dari tahap awal terjadinya transformasi sosial yang masih memerlukan pembangunan politik berupa pembinaan maupun pendidikan politik yang efektif bisa membentuk kesadaran politik masyarakat yang bertanggungjawab. (*sense of responsibility politic*). Berikut catatan kerusuhan sosial-politik Mei 1998-April 1999 implikasi dari proses transformasi sosial di Indonesia.

Tabel 4
 Data Peristiwa Kerusuhan/Kekerasan Sosial-Politik
 (Mei 1998-April 1999)

Lokasi Kerusuhan	Waktu	Yang Terlibat
Medan, Sumut	5 Mei 1998	Ribuan mahasiswa
Solo, Jawa Tengah	6 Mei 1998	Ribuan mahasiswa vs aparat
Yogyakarta	8 Mei 1998	Mahasiswa + massa vs aparat keamanan
Jakarta	13-14 Mei 1998	Ribuan mahasiswa + masyarakat
Yogyakarta	26 Juli 1998	Ribuan massa
Palu, Sulawesi Tengah	25 Agustus 1998	Ratusan massa PDI pro-Megawati vs massa PDI pro -Soerjadi
Aceh	1 September 1998	Ribuan massa
Gedung DPR/MPR	9 September 1998	80 orang
Surabaya	9 September 1998	47 elemen
Sumba, NTT	5-6 November 1998	400 orang
Jakarta	13 November 1998	Ribuan mahasiswa + aparat
Jakarta	14 November 1998	Ribuan massa + aparat
Jakarta Pusat	22 November 1998	Ribuan preman vs warga
Aceh Timur	29 Desember 1998	Ratusan orang bersenjata
Poso, Sulteng	25-27 Desember 1998	Ribuan massa
Gedung DPR/MPR	17 Desember 1998	Ribuan mahasiswa
Ambon	19 Januari 1999	Ribuan massa
Aceh Utara	4-5 Januari 1999	Ratusan GPK

Mataram, Jakarta Timur	7 Januari 1999	Ratusan orang
Kerawang	7-8 Januari 1999	Ribuan massa
Pontianak	Maret 1999	Ribuan massa
Masjid Istiqlal	19 April 1999	
Ujung Pandang	20 April 1999	Ribuan massa
Banyuwangi, Jatim	18 September 1999	Ratusan massa

Sumber : Jawa Pos, Edisi 26 April 1999

Disamping kerusakan sosial sebagai dampak negatif transformasi sosial yang terjadi di Indonesia, dampak lainnya adalah adanya kesenjangan antara pemahaman leksikal politik demokrasi dengan kesadaran etis berdemokrasi masyarakat Indonesia masih lebar sehingga sikap yang banyak muncul ke atas permukaan dalam praktek partisipasi politik adalah pengagungan terhadap perbedaan, pemujaan kepada hak dan pemberhalaan terhadap kebebasan. Inilah fenomena penyalahgunaan demokrasi untuk tujuan-tujuan yang seringkali berlawanan dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu berkaitan dengan masalah diatas, seiring dengan semakin banyaknya organisasi sosial-politik yang terbentuk misalnya LSM, Asosiasi profesi, lembaga-lembaga penelitian ilmiah atau mungkin parpol harus bisa menampung, mengartikulasikan dan mengagregasikan seluruh aspirasi dari berbagai elemen masyarakat sehingga tercapai partisipasi politik yang terpelihara dari kekerasan fisik maupun non-fisik. Dengan demikian nilai-nilai yang perlu disosialisasikan dalam lingkungan masyarakat adalah toleransi, keterbukaan dan saling percaya sehingga gerakan sosial bisa berhenti menjadi kerumunan, namun dengan jaringan kerjasama yang dibentuk bisa menciptakan gerakan sosial menjadi barisan kekuatan bersama yang mempunyai visi dan misi melepaskan bangsa Indonesia dari instabilitas sosial, politik dan ekonomi.

Upaya selanjutnya setelah pembangunan politik masyarakat sebagai wujud reformasi politik di Indonesia adalah pembangunan politik pemerintahan. Mengingat pemerintah memegang peranan penting dalam mengatur dan

mengendalikan kehidupan negara, baik kehidupan domestik maupun hubungannya dengan negara lain. Pengalaman sejarah politik pemerintahan Indonesia yang sangat terikat dengan gaya-gaya tradisionalistik (*parokhial subject*) terlihat suatu kecenderungan eksekutif-eksekutif dibiasakan memegang peranan yang sangat dominan dalam mengarahkan dan membawa masyarakat secara keseluruhan ke arah suatu tujuan tertentu, maka reformasi politik pemerintahan Indonesia merupakan sebuah kenyataan yang tidak dapat dinafikan. Sebab kalau tidak diantisipasi dengan baik, akan membawa implikasi negatif terhadap kehidupan politik nasional. Sebuah negara yang tidak mengantisipasi sebuah reformasi pemerintahan akan menghadapi masalah besar karena akan berhadapan dengan kehendak yang sangat kuat dari rakyat dan tidak tertutup kemungkinan akan menciptakan revolusi sosial. Apalagi ditambah karakter aparatur negara Indonesia yang cukup dikenal suka melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme akan mempermudah mengundang emosi rakyat bertindak tegas mengajukan tuntutan-tuntutan segera diciptakan keadilan hukum bagi pelanggar peraturan negara. Kalau saja praktek KKN ini dibiarkan tumbuh subur tanpa ada upaya pengurangan maka akibatnya masyarakat mudah tidak percaya (apatis) dengan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan pemerintah, karena paling-paling juga nantinya terjadi politisasi penafsiran kebijakan sehingga dapat memperkuat argumen yang mendukung tindakannya. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh konsorsium Lembaga Pengumpulan Pendapat Umum pada tahun 2000 dengan 3000 responden di 60 kabupaten/kotamadya di 20 propinsi tentang pandangan responden terhadap anggota DPR/D dihasilkan opini yang rata-rata bersikap pesimis terhadap keseriusan DPR memainkan perannya sebagai wakil rakyat. Dibawah ini tabel hasil penelitian diatas.

Tabel 5

Data Penilaian Masyarakat Terhadap Kinerja DPR/DPRD I/DPRD II

Pandangan Terhadap Anggota DPR	Pandangan Terhadap Anggota DPRD I	Pandangan Terhadap Anggota DPRD II
Sudah mewakili 22%	Sudah mewakili 25%	Sudah mewakili 34%
Kurang mewakili 35%	Kurang mewakili 31%	Kurang mewakili 28%
Tidak mewakili 15%	Tidak mewakili 12%	Tidak mewakili 11%
Tidak tahu 26%	Tidak tahu 29%	Tidak tahu 25%
Tidak menjawab 3%	Tidak menjawab 2%	Tidak menjawab 2%

Sumber : Forum Inovasi Vol. I, November 2002, hal. 44

Langkah-langkah pembangunan politik pemerintah dewasa ini adalah : *pertama*, rekrutmen politik yang terbuka melalui mekanisme pemilihan umum yang jujur, adil dan terbuka dalam rangka implementasi rotasi kekuasaan sebagai salah satu syarat berdemokrasi. *Kedua*, desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena hal itu akan mendekatkan pemerintah dengan masyarakat juga akan menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, perwujudan *sharing of power* diantara lembaga-lembaga tinggi negara untuk menghindari campur tangan wewenang dan kekuasaan oleh lembaga satu kepada lembaga negara lainnya. Sebab yang terjadi dewasa ini merupakan kebalikan orde baru yang ditandai kuatnya lembaga kepresidenan berubah menjadi sikap DPR yang terlalu pro-aktif sehingga tugas peradilan yang seharusnya dilakukan oleh lembaga yudikatif ternyata DPR ikut serta memberikan vonis bersalah pada kasus penyalahgunaan dana Bulog, termasuk juga didalamnya upaya penggulingan presiden karena dinilai tidak berhasil mengaktualisasikan agenda reformasi, padahal alasan itu menurut penulis lebih merupakan manuver politik dari lawan politiknya karena kepentingannya tidak terakomodasikan ke dalam proses politik yang diciptakan. *Keempat*, karena bangsa Indonesia juga dilanda krisis ekonomi maka pembangunan dibidang ekonomi tidak bisa dikesampingkan begitu saja, sebab perkembangan dan pertumbuhan ekonomi kerap dijadikan salah satu ukuran prestasi dari kapabilitas suatu rezim maupun sistem politik secara keseluruhan. Demikian pertumbuhan ekonomi dan sosial-

politik ini ibarat dua sejoli yang kait-mengkait dan tidak mungkin terpisahkan. Masalah ini pulalah yang mendorong pemerintah untuk mengadakan pembangunan politik disamping pembangunan ekonomi.³⁸

Namun diatas segalanya, kapabilitas yang riil dari pemerintah untuk membangun tersebut sangatlah tergantung pada tingkat stabilitas politik. Stabilitas politik ini antara lain tergantung dari :

- a. Kadar jenis gangguan terhadap keseluruhan sistem, baik dari dalam maupun dari luar misalnya teror pengeboman.
- b. Kualitas dan kesungguhan dari elit politik, baik dalam masyarakat, organisasi sosial-politik, maupun dalam pemerintahan.

Untuk itu agar pemerintah menjadi efektif, efisien dan berkompeten, dirasakan perlunya pengawasan dari rakyat melalui suatu mekanisme tertentu yang dapat menjaga berlanjutnya sistem (*system's maintenance*) misalnya diperbanyaknya lembaga ekstra (*watch dogs*) yang dilaksanakan oleh masyarakat, antara lain :

- Lembaga pengawas pemerintahan (misalnya : IGOWA)
- Lembaga pengawas parlemen (misalnya : Parwi)
- Lembaga pengawas yudikatif (misalnya : LBH)
- Lembaga anti korupsi (misalnya : Indonesian Corruption Watch/ICW)
- Lembaga pengawas masalah HAM (misalnya : KontraS)
- Lembaga pengawas masalah anggaran (misalnya : Forum Transparansi Anggaran/Fitra)
- Lembaga pengawas pemilu/Panwaslu, dan sebagainya.

Konsesi apapun tidak dapat dibenarkan untuk diberikan kepada pemerintah, kecuali dalam rangka reformasi. Masa peralihan hendaknya tambah menghilangkan faham, gaya, dan sikap lama dan memunculkan faham, gaya dan sikap baru, yaitu reformasi yang menghendaki keadilan, kejujuran, kebersihan, perhatian yang lebih besar bagi rakyat banyak.

³⁸ Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, Op. cit ... hal. 168



BAB V KESIMPULAN

Berdasarkan pengamatan penulis dan didukung oleh beberapa data yang sudah ada bahwa penerapan sistem multipartai di Indonesia sebenarnya sudah tepat dalam upaya perbaikan dari sistem lama yang relatif otoriter beralih menjadi sistem baru yang lebih demokratis. Sebab adanya kebebasan berpartai politik akan sangat mendukung bagi setiap warga negaranya untuk berpartisipasi aktif dalam proses politik yang sedang berlangsung. Atau paling tidak memberikan hak suaranya dalam pemilu tanpa ada agitasi maupun intimidasi oleh pihak-pihak tertentu. Dengan demikian penerapan sistem multipartai itu sangat membantu terwujudnya demokratisasi di Indonesia. Walaupun dalam hal ini penulis juga tidak menafikan bahwa masih banyak faktor-faktor lain yang menentukan demokratis tidaknya sebuah sistem, diantaranya adalah : *pertama*, amandemen konstitusi; *kedua*, sirkulasi kekuasaan secara berkala, terlembaga dan berlangsung damai melalui pemilu; *ketiga*, kontrol terhadap kekuasaan yang efektif, bisa melalui keterbukaan pers, kelompok oposisi atau kritik dari masyarakat umum; *keempat*, adanya sharing of power yang jelas diantara lembaga-lembaga politik di tingkat negara agar terhindar dari tumpang tindih berbagi tugas dan kewenangan, dan sebagainya.

Namun sesuai keyakinan penulis bahwa pada prinsipnya memang transisi menuju demokrasi bukanlah suatu hal yang mudah, didalamnya terkait dengan tahapan-tahapan liberalisasi politik yang perlu dilalui yaitu tentang perluasan dan perlindungan hak-hak dan kebebasan individu maupun kelompok dari kesewenangan negara atau pihak lain, tanpa perubahan struktur dan akuntabilitas pemerintah terhadap rakyatnya. Ternyata realitas kehidupan politik Indonesia saat ini membuktikan bahwa belum sepenuhnya ada perubahan berarti terhadap proses liberalisasi politik setelah menerapkan sistem multipartai pada masa transisi demokrasi saat ini. Kesan yang muncul malah pemerintahan jalan ditempat, terindikasikan pada sikap pemerintahan Megawati-Hamzah Haz yang masih dinilai kurang berhasil pada materi penegakan hukum dan pemberantasan KKN,

hasil evaluasi LIPI selama tahun 2002 melihat bahwa wakil rakyat yang berada di DPR masih mementingkan diri sendiri atau partainya ketimbang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat,¹ semakin seringnya terjadi konflik antar elit politik terlepas apakah langkah-langkah atau statement-statement yang dikeluarkan oleh mereka itu bernuansa politis untuk menjatuhkan kredibilitas lawan politiknya atau bukan, misalnya Amien Rais yang mengatakan bahwa Gus Dur meminta uang Rp 15 miliar untuk mempertahankan Dirjen Keuangan saat beliau berkuasa sehingga mantan ketua PBNU itu memperkarakan mantan ketua PP Muhammadiyah tersebut ke polisi disertai tuntutan senilai Rp 1 triliun. Melihat kecenderungan perpolitikan saat ini maka ke depan kita belum bisa optimistis bahwa kerjasama antar elit atau wakil rakyat yang duduk di dewan akan lebih baik guna membangun sistem politik Indonesia yang demokratis. Benar apa yang dikemukakan oleh Lord Acton bahwa *politics tend to corrupt, absolute politics corrupt absolutely*. Kemauan belajar elit politik saat ini untuk dapat menciptakan nilai-nilai demokrasi selalu dikalahkan ambisi sempit kelompok dan golongan, terutama untuk cepat berkuasa dan menikmati kekuasaan itu.

Melihat fenomena diatas maka menurut penulis untuk meminimalisasi kekurangan-kekurangan tersebut ada beberapa hal yang perlu diperhatikan :

1. Mempertimbangkan jumlah partai yang berhak mengikuti pemilu dengan menggunakan ukuran dan kualifikasi yang bisa dipertanggungjawabkan menurut prinsip dan hakekat demokrasi.
2. Parpol saat ini harus memulai memainkan peran politiknya antara lain menyelenggarakan pendidikan politik seperti sosialisasi UU, atau turut serta menanggapi Rancangan Undang-Undang (RUU) partai politik ataupun RUU pemilu dan sebagainya. Disamping itu juga pertemuan antar parpol baru sangat penting untuk membangun jaringan dan tukar-menukar informasi, sehingga proses politik yang berjalan bisa menciptakan struktur yang memungkinkan seluruh elemen masyarakat berpartisipasi dalam kehidupan bersama.

¹ Jawa Pos, 25 Desember 2002, hal. 2

3. Menghilangkan budaya paternalistik, karena budaya ini dapat membatasi kebebasan mengemukakan ide atau gagasan yang berbeda dengan seorang pemimpin partai politik.
4. Menghindari budaya politik komunalisme dan aliran yang ditumpangi sentimen ras, kedaerahan, agama, suku, status dan sebagainya agar terhindar dari pengaruh kedekatan ideologis yang berlebihan terhadap ideologi kelompok tertentu.



DAFTAR PUSTAKA

- Amin, Tatang M, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Jakarta : C.V. Rajawali, 1997
- Apter, David E, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta : C.V. Rajawali, 1977
- , *Politik Modernisasi*, Jakarta : P.T. Gramedia, 1987
- Alfian, *Pemilu 1955 Untuk Dewan Perwakilan Rakyat*, Jakarta : Lcknas, 1971
- Budiarjo, Miriam, *Demokrasi di Indonesia*, Jakarta : P.T. Gramedia Pustaka Utama, 1996
- , *Partisipasi Dan Partai Politik*, Jakarta : P.T. Gramedia, 1981
- Duverger, Maurice, *Partai Politik Dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Yogyakarta : Bina Aksara, 1984
- , *Sosiologi Politik*, Jakarta : P.T. Raja Grafindo, 1998
- Dewantara, Ki Hajar, *Dari Pembangunan Nasional Sampai Hari Proklamasi*, tanpa kota, penerbit dan tahun
- Fatah, Eep Saefullah, *Masalah Dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994
- , *Zaman Kesempatan : Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, Bandung : Mizan, 2000
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000
- Huntington, Samuel P, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven : Yale University Press, 1968
- dan Juan M. Nelson, *No Easy Choice : Political Participan in Developing Countries*, Cambridge Mass : Harvard University Press, 1977
- , *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta : P.T. Pustaka Utama Grafiti, 2001
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research Jilid 1*, Yogyakarta : Andi Offset, 1989
- Hoogerworf A, *Politikologi*, Jakarta : Erlangga, 1985

- Kazhim, Musa dan Alfian Hamzah, *Lima Partai Dalam Timbangan : Analisis Dan Prospek*, Bandung : Pustaka Hidayah, 1999
- Karim, M. Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta : C.V. Rajawali, 1983
- Kanthaprawira, Rusadi, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung : P.T. Tribisana Karya, 1977
- Liddle, R. William, *Pemilu-Pemilu Orba : Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta : LP3ES, 1999
- Ma'shum, Saifullah, *KPU Dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001
- Mas'ood, Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin Dan Metodologi*, Jakarta : LP3ES, 1990
- dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1997
- , *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1994
- Marzuki, *Metodologi Riset*, Yogyakarta : F.E. UGM, 1983
- Mahmud, Mohammad M.D, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta : P.T Rineka Cipta, 2000
- Noer, Deliar, *Ideologi, Politik Dan Pembangunan*, Jakarta : Yayasan Pengkhidmatan, 1983
- Nasikun, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : C.V. Rajawali, 1984
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta : P.T Pustaka LP3ES, 1993
- Surachmad, Winarno, *Dasar Dan Teknik Research*, Bandung : Tarsito, 1994
- Syafi'ie, Inu Kencana, *Ilmu Politik*, Jakarta : P.T. Rineka Cipta, 1997
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : P.T. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992

Kompas, 17 September 2002
Kiprah, 18 November 2002
Kompas, 21 November 2002
Jawa Pos, 25 Desember 2002
Kompas, 2 Januari 2003
Kompas, 6 Januari 2003
Jawa Pos, 29 Januari 2003

Jurnal :

Analisis CSIS, Tahun XXVIII / 1999, No. 2
-----, No. 4
Jurnal Pasar Modal Indonesia, Maret 2000
Analisis CSIS, Tahun XXIX / 2000, No. 2
Jurnal edisi Agustus 2001
Forum Inovasi Vol. 1, November 2001
Analisis CSIS, Tahun XXX / 2001, No. 3
Jurnal, Tahun XIII, No. 7, edisi Juli 2001
Jurnal edisi Agustus 2002

Makalah dan Skripsi :

Wahid, Abdurrahman, *Pluralisme Agama Dan Masa Depan Indonesia*, makalah pada Seminar Agama Dan Masyarakat Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 20 November 2002
Mulyadi, Imam, *Penurunan Perolehan Suara PPP Pada Pemilu 1999 di Indonesia*, 2002

Lampiran I

**DAFTAR PARTAI YANG TERDAFTAR DI PPPKPU TETAPI TIDAK
MEMENUHI SYARAT UNTUK DIVERIFIKASI (TAHUN 1999)**

1. Partai Pembaharuan Indonesia
2. Partai Pelopor Reformasi
3. Partai Satu Keadilan Teknologi dan Ekonomi
4. Partai Reformasi Cinta Kasih Kristus Kebangsaan
5. Partai Bhakti Muslimin
6. Partai Pelopor Pendidikan Indonesia
7. Partai Lansia Indonesia
8. Partai Buddhis Demokrat Indonesia
9. Partai Perjuangan dan Doa Rakyat Indonesia
10. Partai Persatuan Warga Negara Indonesia
11. Partai Uni Sosial Kemasyarakatan'45
12. Partai Konggres Nasional
13. Partai Demokrat Katolik
14. Partai Sejahtera Indonesia
15. Partai Perjuangan Rakyat Kecil
16. Partai Nachnoer Nuklir Memakmuran Rakyat Indonesia
17. Partai Nasionalis Indonesia-Massa Marhaen 1927
18. Partai Reformasi Perjuangan Bangsa Indonesia
19. Partai Amanah Rakyat
20. Partai Mega Banteng
21. Partai Reformasi Sopir Sejahtera Indonesia
22. Partai Islam Persatuan Indonesia
23. Partai Independen
24. Partai Generasi Penerus Perintis Kemerdekaan Indonesia
25. Partai Barisan Inti Pembangunan

26. Partai Penerus Proklamasi Indonesia
27. Partai Putra Bangsa
28. Partai Aliansi Kebangkitan Indonesia Muslim Sunni Indonesia
29. Partai Budaya Bangsa Nusantara
30. Partai Universal Rakyat dan Mahasiswa Indonesia Seutuhnya
31. Partai Rakyat Bersatu
32. Partai Kesatuan Wahdatul Ummah
33. Partai Tauladan Kebangsaan
34. Partai Rakyat Marhaen
35. Partai Tunas Bangsa
36. Partai Persatuan Sabilillah
37. Partai Kedaulatan Warga Negara Indonesia
38. Partai Hijau
39. Partai Dinamika Umat
40. Partai Kesejahteraan Rakyat
41. Partai Rakyat Prima
42. Partai Kerja Keras Nasional
43. Partai Demokrasi Islam
44. Partai Amanat Penderitaan Rakyat
45. Partai Demokrasi Rakyat Indonesia
46. Partai Penanggulangan Pengangguran Indonesia

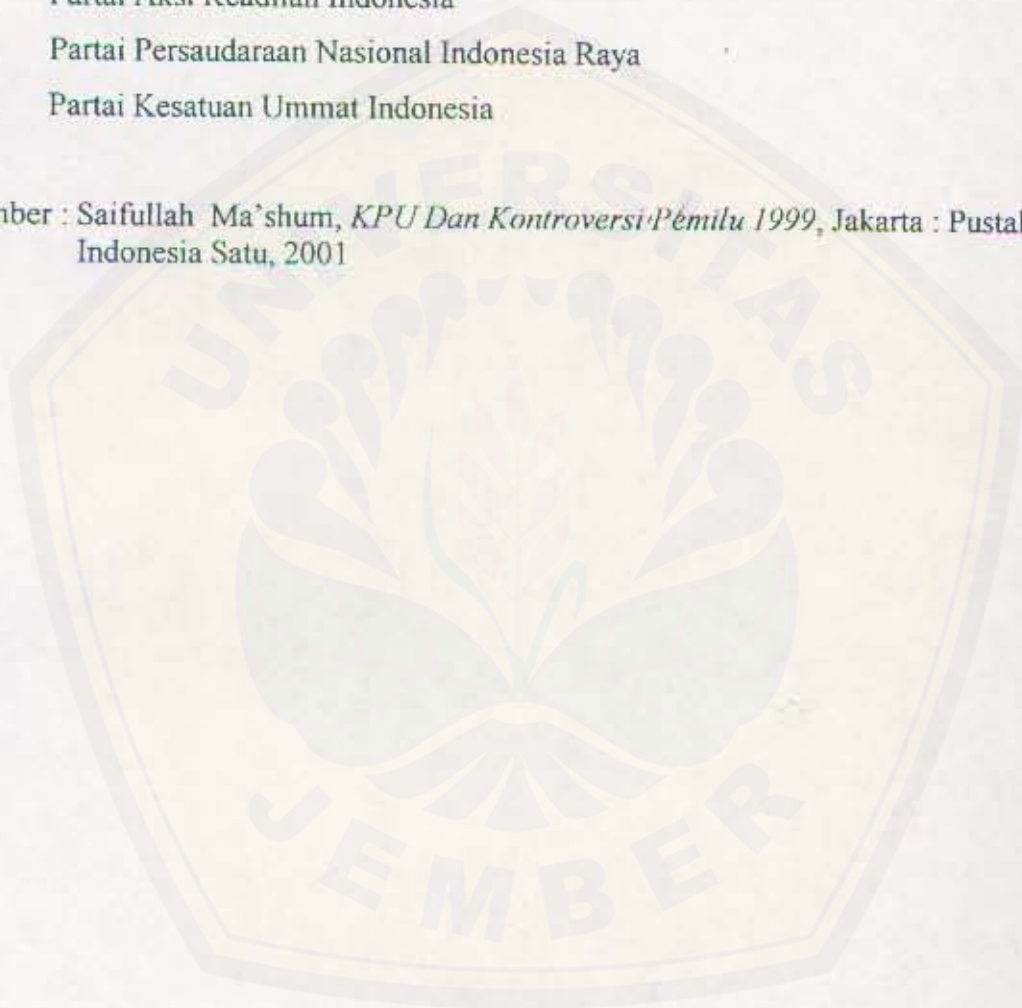
Sumber : Saifullah Ma'shum, *KPU Dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001

**PARTAI YANG TERDAFTAR DI DEPARTEMEN KEHAKIMAN TETAPI
TIDAK MENDAFTAR DI PPPKPU ATAU TIM 11 (TAHUN 1999)**

1. Partai Kedaulatan Rakyat Indonesia
2. Partai Trisila
3. Partai Persatuan Perjuangan Rakyat Republik Indonesia
4. Partai Trasti Rakyat Indonesia
5. Partai Kesejahteraan
6. Partai Perempuan Indonesia
7. Partai Kedaulatan Rakyat
8. Partai Era Reformasi Tarbiyah Islamiyah
9. Partai Demokrasi Liberal Indonesia
10. Partai Demokrat Pembaharuan Indonesia
11. Partai Dua Syahadat
12. Partai Rakyat Tani Usaha Informal dan Pemuda Putus Sekolah
13. Partai Patriot Indonesia
14. Partai Ka'bah
15. Partai Aliansi Rakyat Miskin Indonesia
16. Partai Warga Bangsa Indonesia
17. Partai Masyarakat Gotong Royong
18. Partai Madani
19. Partai Indonesia Raya
20. Partai Proklamasi '45
21. Partai Amanat Masyarakat Madani
22. Partai Satu Nusa Satu bangsa
23. Partai Reformasi Tionghoa Indonesia
24. Partai Api Pancasila
25. Partai Gema Masyarakat

26. Partai Seni dan Dagelan Indonesia
27. Partai Persatuan Thareqat Indonesia
28. Partai Pengamal Thareqat Indonesia
29. Partai Indonesia
30. Partai Kebangkitan Ahlus Sunnah Wal-Jama'ah
31. Partai Orde Asli Indonesia
32. Partai Perjuangan Pelajar dan Pekerja
33. Partai Aksi Keadilan Indonesia
34. Partai Persaudaraan Nasional Indonesia Raya
35. Partai Kesatuan Ummat Indonesia

Sumber : Saifullah Ma'shum, *KPU Dan Kontroversi Pemilu 1999*, Jakarta : Pustaka Indonesia Satu, 2001



Lampiran 3

Beberapa Hal Pokok Materi Kode Etik Anggota DPR

- o Anggota harus mengutamakan tugasnya dengan cara menghadiri secara fisik setiap rapat yang menjadi kewajibannya.
- o Ketidakhadiran anggota secara fisik sebanyak tiga kali berturut-turut dalam rapat, tanpa alasan yang dapat diterima, merupakan suatu pelanggaran kode etik.
- o Anggota tidak diperkenankan menggunakan fasilitas perjalanan dinas untuk kepentingan di luar tugas kedewanan.
- o Anggota tidak dapat membawa keluarga dalam suatu perjalanan dinas, kecuali dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan atau atas biaya sendiri.
- o Dalam hal perjalanan dinas atas biaya pengundang, baik dari dalam maupun luar negeri, harus sepengetahuan pimpinan DPR.
- o Anggota wajib melaporkan kekayaan secara jujur dan benar, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- o Anggota dilarang menerima imbalan atau hadiah dari pihak lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- o Anggota mempunyai hak suara pada setiap pengambilan keputusan, kecuali apabila rapat memutuskan lain karena yang bersangkutan mempunyai konflik kepentingan dalam permasalahan yang dibahas.
- o Anggota dilarang menggunakan jabatannya untuk mempengaruhi proses peradilan, untuk kepentingan diri pribadi dan atau pihak lain.
- o Anggota dilarang menyalahgunakan jabatannya untuk mencari kemudahan dan keuntungan pribadi, keluarga, sanak famili, dan kroninya yang mempunyai usaha atau melakukan penanaman modal dalam suatu bidang usaha.
- o Anggota dilarang melakukan perangkapan jabatan sesuai peraturan.
- o Anggota wajib menjaga rahasia yang dipercayakan kepadanya, termasuk hasil rapat yang dinyatakan sebagai rahasia sampai batas waktu yang telah ditentukan atau sampai masalah tersebut sudah dinyatakan terbuka untuk umum.

- o Anggota tidak diperkenankan melakukan hubungan dengan mitra kerjanya dengan maksud meminta atau menerima imbalan atau hadiah untuk kepentingan pribadi.
- o Mengenai sanksi dan rehabilitasi berlaku ketentuan dalam peraturan tata tertib DPR RI.

Sumber : Sistematika Rancangan Kode Etik DPR RI, September 2001.





DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
UPT PERPUSTAKAAN

Jl. Darmawangsa Dalam Surabaya - 60286 Telp. 5030826 Fax.: 5020468; E-mail: libunair@indo.net.id

Nomor : 159 /J03.13/PM/2003
Perihal : Permohonan penelitian

23 JAN 2003

Yth. Ketua
Lembaga Penelitian
Universitas Jember
Jl. Kalimantan No. 37
Jember

Menjawab surat Saudara No. 081/J25.3.1/PL.5/2003 tertanggal 09 Januari 2003 perihal seperti tersebut pada pokok surat, bersama ini kami beritahukan dengan hormat, bahwa pada dasarnya kami tidak berkeberatan dan mengijinkan mahasiswa Saudara untuk melakukan kegiatan tersebut di UPT. Perpustakaan Universitas Airlangga.

Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.



Kepala,

Rc. Ratnaningsih, SH., MA.

NIP. 130703621



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

SURAT KETERANGAN PELAKSANAAN RISET

Yang bertanda tangan di bawah ini menerangkan bahwa :

1. ...HENDRO PUJI SETIAWAN.....
2.
3.
4.
5.
6.
7.



Unit UPT Perpustakaan
UNIVERSITAS JEMBER

Telah melaksanakan riset / survey pada
Perpustakaan Centre for Strategic and International Studies (CSIS)
dalam bidang :

IMPLIKASI SISTEM MULTIPARTAI TERHADAP PROSES DEMOKRATI-
SASI DI INDONESIA

Untuk keperluan penyusunan Skripsi / Laporan Penelitian.
Demikian agar yang bersangkutan menjadi maklum

Jakarta, 20 DESEMBER 2002



Maria Margrith Tirtasari
Maria Margrith Tirtasari
Pustakawan