

**BAB IV.**

**SISTEM KEPARTAIAN DILIHAT DARI**

**MODEL LAAKSO-TAAGEPERA DAN INDEKS RAE**

**DAN KAITANNYA DENGAN KETAHANAN NASIONAL**

**A. Pengukuran Model Laakso-Taagepera di Indonesia**

Sekarang bagaimana dapat diketahui jumlah partai politik yang efektif atau mengetahui tingkat kemajemukan kepartaian di Indonesia. Untuk itu digunakan rumusan ENPP (Effective Number of Parliemantary Parties) di Indonesia dengan mengambil kasus Pemilu 1999 dan Pemilu 2004.

TABEL 6

## PENGUKURAN ENPP PEMILU 1999

	Nama Partai	Kursi	% Kursi	(si) 2
1	PDIP	153	33,12%	0,109673
2	Golkar	120	25,97%	0,067465
3	PPP	58	12,55%	0,015761
4	PKB	51	11,04%	0,012186
5	PAN	34	7,36%	0,005416
6	PBB	13	2,81%	0,000792
7	Partai Keadilan	7	1,52%	0,000230
8	PKP	4	0,87%	0,000075
9	PNU	5	1,08%	0,000117
10	PDKB	5	1,08%	0,000117
11	PBI	1	0,22%	0,000005
12	PDI	2	0,43%	0,000019
13	PP	1	0,22%	0,000005
14	PDR	1	0,22%	0,000005
15	PSII	1	0,22%	0,000005
16	PNI Front Marhaenis	1	0,22%	0,000005
17	PNI Massa Marhaen	1	0,22%	0,000005
18	IPKI	1	0,22%	0,000005
19	PKU	1	0,22%	0,000005
20	Masyumi	1	0,22%	0,000005
21	PKD	1	0,22%	0,000005
22	PNI Supeni			
23	Krisna			
24	Partai KAMI			
25	PUI			
26	PAY			
27	Partai Republik			
28	Partai MKGR			
29	PIB			
30	Partai SUNI			
31	PCD			
32	PSII 1905			
33	Masyumi Baru			
34	PNBI			

35	PUDI		
36	PBN		
37	PKM		
38	PND		
39	PADI		
40	PRD		
41	PPI		
42	PID		
43	Murba		
44	SPSI		
45	PUMI		
46	PSP		
47	PARI		
48	PILAR		
Jumlah		462	100% 0,211896

*Sumber:* Data Komisi Pemilihan Umum, KPU

Hasil pengukuran ENPP untk Pemilu 1999 adalah 4,71929

**TABEL 7**  
**PENGUKURAN ENPP PEMILU 2004**

DPR 2004				
	Nama Partai	Kursi	% Kursi	$(s_i)^2$
1	GOLKAR	128	23,27%	0,054149
2	PDIP	109	19,82%	0,039283
3	PPP	58	10,55%	0,011130
4	DEMOKRAT	57	10,36%	0,010733
5	PAN	52	9,45%	0,008930
6	PKB	52	9,45%	0,008930
7	PKS	45	8,18%	0,006691
8	PBR	13	2,36%	0,000557
9	PDS	12	2,18%	0,000475
10.	PBB	11	2,00%	0,000400
11.	PDK	5	0,91%	0,000083
12.	PKPB	2	0,36%	0,000013
13.	PELOPOR	2	0,36%	0,000013
14.	PNI	1	0,18%	0,000003
15.	PNBK	1	0,18%	0,000003
16.	PKPI	1	0,18%	0,000003
17.	PPDI	1	0,18%	0,000003
18.	PBSD			

19.	MERDEKA			
20.	PIB			
21.	PNUI			
22.	PANCASILA			
23.	PSI			
24.	PPD			
	Jumlah	550	100,00%	0,141401
			ENPP	7,072067

*Sumber: Data Komisi Pemilihan Umum, KPU*

Hasil pengukuran ENPP untuk hasil pemilu 2004 adalah **7,07267**

Merujuk pada pendapat Michael Coppedge dalam “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”, University of Notre Dame, hal. 11, maka dapat disimpulkan bahwa sistem kepartaian pada pemilu DPR 1999 ialah multipartai moderat (sederhana), sedangkan pada pemilu DPR 2004 ialah sistem kepartaian multipartai ekstrim (ultra).

### **B. Pengukuran Indeks Rae - Derajat Fragmentasi Indonesia**

Sekjen PDIP Pramono Anung membuat pernyataan pers hal fragmentasi perpolitikan yang ada:

“Kini, berdasar komposisi kabinet, presiden didukung enam partai politik dengan kekuatan sekitar 63 persen anggota DPR. Problemnnya, kekuatan itu

terfragmentasi secara terlalu luas di antara keenam partai dengan latar belakang ideologi dan kepentingan yang beragam”. Dalam mengambil kebijakan, Presiden—yang karena dipilih langsung oleh rakyat, seharusnya memiliki kekuatan besar—harus berkomunikasi dan berkompromi dengan partai-partai. Masing-masing parpol merasa mempunyai kontrak politik dan berhak berhubungan secara langsung dengan Presiden. Berkompromi dengan enam pihak pasti lebih rumit dibandingkan dengan satu partai mayoritas. Kalaupun diperoleh kesepakatan, besar kemungkinan hasilnya tak bulat sehingga dapat mengurangi efektivitas implementasi dari rencana yang telah disusun.

Fragmentasi politik yang terlalu luas telah menjadi problema lama dalam dunia politik Indonesia. Kita ingat Pemilu 1955 menghasilkan pembagian kekuatan yang relatif merata di antara PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Keempat partai memiliki kekuatan relatif seimbang dan saling independen secara ideologi. Akibat pembagian kekuatan ini, saat itu pemerintahan tak pernah dapat berjalan efektif“ (Pramono Anung Wibowo, Menyederhanakan Sistem Kepartaian, Kompas 23 November 2005)

Derajat fragmentasi – baik di luar maupun di dalam parlemen -- juga dapat diukur. Ukurannya dikenal sebagai ”Rae-Indeks produk 1967”. Kita pusatkan saja perhatian pada indeks-fragmentasi di dalam parlemen.

$$\text{Rumusnya}^{30}: F = 1 - \sum_{i=1}^n (s_i)^2 = 1 - 1/ENPP$$

F = adalah indeks Fragmentasi

s = persentase kursi di parlemen

<sup>30</sup> dapat dilihat dalam Jan-Erik Lane & Svante Ersson, “*Dimensions of Party Systems*“, Chapter 5: Party System, London 1987, hal. 4

Lewat rumus itu diketahui, bahwa makin tinggi indeksnya, makin luaslah fragmentasinya. Sebenarnya, dengan ukuran ENPP atau jumlah efektif parpol pun sudah bisa dibaca indeks-fragmentasinya. Karena keduanya berhubungan.

Sebagai perbandingan di Swis misalnya, dalam kurun waktu 80 tahun yaitu antara 1919 sampai dengan 1999, Indeks-Fragmentasinya sekitar 0,77 dan 0,87<sup>31</sup>.

Menarik tentunya adalah perbandingan fragmentasi DPR 1999 dengan DPR 2004. Dari jumlah efektif partai, kita ketahui sebagai berikut:

**TABEL 8**  
**PENGUKURAN INDEKS-RAE PEMILU 1999 DAN 2004**

PEMILU 1999					PEMILU 2004				
No.	Nama Partai	Kursi	% Kursi	(s <sub>i</sub> ) <sup>2</sup>	No.	Nama Partai	Kursi	% Kursi	(s <sub>i</sub> ) <sup>2</sup>
Jumlah		462	100,00%	0,211896	Jumlah		550	100,00%	0,141401
$F = 1 - \sum_{i=1}^n (s_i)^2$					$F = 1 - \sum_{i=1}^n (s_i)^2$				
$1 - 0,212$ (dibulatkan) $= 0,788$					$1 - 0,141$ (dibulatkan) $= 0,859$				

(Tabel diringkas dari perhitungan jumlah efektif partai)

<sup>31</sup> Fragmentierung und Zahl der Parteien, hal. 64,  
[http://www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/Seminar05/H\\_Kapitel3\\_Zahl\\_der\\_Parteien.pdf](http://www.kpm.unibe.ch/ladner/dokumente/Seminar05/H_Kapitel3_Zahl_der_Parteien.pdf).

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa derajat fragmentasi pada pemilu 2004 sebesar (F) 0,859 lebih luas ketimbang hasil pemilu 1999 (F) 0,788, meskipun jumlah parpol di pemilu 2004 lebih sedikit dibandingkan pada pemilu 1999.

Sebagai perbandingan Inggris yang ber-F = 1- 0,407139 =0,59 (dibulatkan), lebih rendah dibandingkan indeks fragmentasi di Indonesia..

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana dengan Jumlah Partai Politik yang Efektif dan bagaimana pula derajat Fragmentasi pada partai-partai politik di luar DPR di Indonesia?

Rumus yang dipakai adalah

$$N_v = \frac{1}{\sum_{i=1}^n v_i^2}$$

$N_v$ : Effective Number of Parties Voters (ENPV),  
 artinya parpol di luar parlemen disertakan  
 $v_i$ : Perolehan suara setiap parpol peserta pemilu  
 dalam persen.

**Rumus untuk Indeks-Rae untuk mengukur fragmentasi adalah :**

$$\text{Rumusnya: } F = 1 - \sum_{i=1}^n (v_i)^2$$

**TABEL 9**



**PENGUKURAN ENPV DAN F UNTUK PEMILU 1999 dan 2004:**

PEMILU 1999						PEMILU 2004					
No	Nama Partai	Suara	% Suara	(vi) <sup>2</sup>	Kursi	No	Nama Partai	Suara	% SUARA	(vi) <sup>2</sup>	Kursi
1.	PDIP	35.689.073	33,74%	0,113817	153	1.	PNI	923.159	0,81%	0,000066	1
2.	Golkar	23.741.749	22,44%	0,050369	120	2.	PBSD	636.397	0,56%	0,000031	0
3.	PPP	11.329.905	10,71%	0,011471	58	3.	PBB	2.970.487	2,62%	0,000686	11
4.	PKB	13.336.982	12,61%	0,015895	51	4.	MERDEKA	842.541	0,74%	0,000055	0
5.	PAN	7.528.956	7,12%	0,005065	34	5.	PPP	9.248.764	8,15%	0,006642	58
6.	PBB	2.049.708	1,94%	0,000375	13	6.	PDK	1.313.654	1,16%	0,000135	5
7.	Partai Keadilan	1.436.565	1,36%	0,000184	7	7.	PIB	672.952	0,59%	0,000035	0
8.	PKP	1.065.686	1,01%	0,000101	4	8.	PNBK	1.230.455	1,08%	0,000117	1
9.	PNU	679.179	0,64%	0,000041	5	9.	DEMOKRAT	8.455.225	7,45%	0,005550	57
10.	PDKB	550.846	0,52%	0,000027	5	10.	PKPI	1.424.240	1,26%	0,000159	1
11.	PBI	364.291	0,34%	0,000012	1	11.	PPDI	855.811	0,75%	0,000056	1
12.	PDI	345.720	0,33%	0,000011	2	12.	PNUI	895.610	0,79%	0,000062	0
13.	PP	655.052	0,62%	0,000038	1	13.	PAN	7.303.324	6,44%	0,004147	52
14.	PDR	427.854	0,40%	0,000016	1	14.	PKPB	2.399.290	2,11%	0,000445	2
15.	PSII	375.920	0,36%	0,000013	1	15.	PKB	11.989.564	10,57%	0,011172	52
16.	PNI Frt Marhaenis	365.176	0,35%	0,000012	1	16.	PKS	8.325.020	7,34%	0,005388	45
17.	PNI Massa Marhaenis	345.629	0,33%	0,000011	1	17.	PBR	2.764.998	2,44%	0,000595	13
18.	IPKI	328.654	0,31%	0,000010	1	18.	PDIP	21.026.629	18,53%	0,034336	109
19.	PKU	300.064	0,28%	0,000008	1	19.	PDS	2.414.254	2,13%	0,000454	12
20.	Masyumi	456.718	0,43%	0,000019	1	20.	GOLKAR	24.480.757	21,58%	0,046570	128
21.	PKD	216.675	0,20%	0,000004	1	21.	PANCASILA	1.073.139	0,95%	0,000090	0
22.	PNI Supeni	377.137	0,36%	0,000013		22.	PSI	679.296	0,60%	0,000036	0
23.	Krisna	369.719	0,35%	0,000012		23.	PPD	657.916	0,58%	0,000034	0
24.	Partai KAMI	289.489	0,27%	0,000007		24.	PELOPOR	878.932	0,77%	0,000059	2
25.	PUI	269.309	0,25%	0,000006							
26.	PAY	213.979	0,20%	0,000004							
27.	Partai Republik	328.564	0,31%	0,000010							

28.	Partai MKGR	204.204	0,19%	0,000004						
29.	PIB	192.712	0,18%	0,000003						
30.	Partai SUNI	180.167	0,17%	0,000003						
31.	PCD	168.087	0,16%	0,000003						
32.	PSII 1905	152.820	0,14%	0,000002						
33.	Masyu mi Baru	152.589	0,14%	0,000002						
34.	PNBI	149.136	0,14%	0,000002						
35.	PUDI	140.980	0,13%	0,000002						
36.	PBN	140.980	0,13%	0,000002						
37.	PKM	104.385	0,10%	0,000001						
38.	PND	96.984	0,09%	0,000001						
39.	PADI	85.838	0,08%	0,000001						
40.	PRD	78.730	0,07%	0,000001						
41.	PPI	63.934	0,06%	0,000000						
42.	PID	62.901	0,06%	0,000000						
43.	Murba	62.006	0,06%	0,000000						
44.	SPSI	61.105	0,06%	0,000000						
45.	PUMI	49.839	0,05%	0,000000						
46.	PSP	49.807	0,05%	0,000000						
47.	PARI	54.790	0,05%	0,000000						
48.	PILAR	40.517	0,04%	0,000000						
	Jumlah	105.786.66 1	100%	0,197580	462	JUMLAH	105.786.66 1	100,00%	0,116921	550
	ENPV		ENPV	5,06124				ENPV	8,552807	
			F	0,80				F	0,88	

Sumber : Komisi Pemilihan Umum, KPU

Pada tabel diatas terlihat, meski jumlah peserta pemilu sebanyak 48 parpol, namun ENPV-nya atau Jumlah Efektif Parpol peserta pemilu DPR 1999 lebih sedikit (ENPV= 5,06) ketimbang pemilu DPR 2004 (ENPV= 8,55).

Dengan demikian, sistem kepartaian DPR 1999 termasuk ke dalam sistem multipartai moderat, sedangkan DPR 2004 sistem multipartai ekstrim .

Apabila dianalisis maka turunnya suara dua partai besar Golkar dan PDIP, karena para pemilih beralih ke Partai Demokrat dan Partai PKS yang suaranya naik signifikan..

Demikian pula, dengan indeks Fragmentasi: Fragmentasi hasil pemilu DPR 2004 ( $F = 0,88$ ) lebih luas dibandingkan pemilu DPR 1999 ( $F = 0,80$ )

Dari hasil penelitian diatas dapat diketahui bahwa, banyaknya jumlah partai politik di luar parlemen tidak mempengaruhi luas fragmentasi dan jumlah efektif parpol peserta pemilu.

### **C. Sistem Kepartaian di Indonesia**

Perkembangan sejarah munculnya partai-partai politik di negara yang satu dengan negara yang lain memang tidak selalu sama. Tetapi, ada satu benang merah yang mempertemukannya, yaitu bahwa kemunculan partai-partai itu berbanding lurus dengan tumbuhnya proses demokratisasi (Scarrow,2004), khususnya yang berkaitan dengan kesamaan hak antar warga negara.<sup>32</sup>

Di samping didorong oleh iklim demokrasi, munculnya partai-partai juga tidak lepas dari karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk.<sup>33</sup> Sebagaimana dikatakan oleh John Furnivall (1942:446), masyarakat Indonesia atau Hindia Belanda ketika itu merupakan masyarakat plural (plural society), yaitu suatu masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih elemen atau tatanan sosial yang hidup berdampingan satu sama lain. Memang, realitas masyarakat Indonesia yang plural itu memberikan kontribusi yang tidak kecil bagi lahirnya partai-partai politik dan

<sup>32</sup> Kacung Marijan, “Partai Baru, Electoral Threshold dan Masa Depan Sistem Multipartai”, Jurnal Politika, Vol 2, No.2 2006.

<sup>33</sup> *ibid*

sistem multipartai. Munculnya partai politik yang berbasis pada ideologi tertentu itu sering disebut sebagai politik aliran. Herbert Feith (1979), menggambarkan corak ideologi partai-partai pada 1950-an, kedalam lima besar : Nasionalisme Radikal, Tradisionalisme Jawa, Islam, Sosialis Demokratis dan Komunisme<sup>34</sup>. Corak politik aliran seperti ini tidak hanya berbeda, tetapi juga bernuansa konflikual karena di antara mereka terdapat perbedaan-perbedaan nilai yang cukup mendasar. Meminjam istilah Sartori (1976), corak sistem kepartaian ketika itu lebih cenderung ke arah pluralisme ekstrim karena jumlah partai dominannya lebih dari dua dan relasi ideologi partai yang satu dengan yang lain lebih cenderung ke arah sentrifugal<sup>35</sup>.

Ikatan-ikatan ideologi seperti itu memang termatikan pada masa pemerintahan orde baru. Berangkat dari pandangan bahwa politik aliran seperti itu merupakan ancaman bagi kestabilan politik pemerintahan orde baru. Tetapi seiring dengan runtuhnya pemerintahan orde baru, terjadi kebangkitan kembali bangunan sistem multipartai dan politik aliran (Dhakidae,1999;Kleden,1999). Partai politik tumbuh subur bak jamur di musim hujan pada 1998. Selain itu, kemunculan partai-partai baru juga tidak lepas dari belum terlembaganya proses penyelesaian konflik di dalam partai. Dalam banyak kasus, partai-partai baru itu tidak dididrikan oleh para elit poltik baru, melainkan oleh para elit politik lama.

Pertanyaan yang paling mendasar, yaitu sistem kepartaian yang seperti apakah yang relevan bagi Indonesia ? Di samping berangkat dari kerangka teori yang sudah ada tentang sistem kepartaian, jawaban dari pertanyaan demikian bisa ditemukan pada realitas empiris masyarakat Indonesia yang plural dan hasil-hasil

---

<sup>34</sup> Feith,H., “*The Indonesian Elections of 1955*” Cornell Modern Indonesian Project, Ithaca,NY,1957

<sup>35</sup> Sartori G, “ *Parties and Party Systems : A Framework fo Analysis*”, Cambridge University Press, Cambridge, 1976

Pemilu demokratis pada pemilu 1999 dan 2004 yang pernah dilakukan. Berdasarkan penelitian pada hasil pemilu 1999 dan 2004, Indonesia sepertinya sulit untuk membangun sistem dua partai seperti di argumenkan oleh para pembela sistem presidensial yang ingin meniru sistem dwi-partainya Amerika Serikat. Di dua kali pemilu demokratis (1999 dan 2004) menghasilkan lima atau lebih partai yang memperoleh suara cukup berarti, dan tiadanya partai pemenang dominan. Berdasarkan fakta demikian, yang paling mungkin adalah sistem multipartai moderat.

Berdasarkan hasil penelitian pada dua kali pemilu yang diselenggarakan secara demokratis di Indonesia ditemukan adanya dua corak sistem kepartaian. Pertama, berdasarkan hasil pemilu 1999, yang muncul adalah sistem multipartai yang cenderung moderat dan sentripetal. Sedangkan berdasarkan hasil pemilu 2004 yang muncul sistem multipartai ekstrim. Sistem kepartaian yang berangkat dari hasil pemilu 1999 dan 2004 itu bisa jadi masih belum final, mengingat demokrasi di Indonesia masih dalam proses menjadi. Tetapi berangkat dari karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk, sistem seperti itulah yang akan cenderung muncul.

Sejak dua tahun belakangan ini di publik dan dimuat berbagai media berlangsung pembicaraan, wacana atau perdebatan untuk mengurangi, membatasi, merampingkan, menyederhanakan atau apapun istilahnya untuk mengurangi jumlah partai politik. Sehingga berlangsung perdebatan pro-kontra yang ditinjau dari berbagai sudut pandang atau aspek. Sementara pihak melihat dari sudut pandang biaya, pihak yang satu menyatakan jumlah partai yang banyak boros dan menguras anggaran Negara pada pemilu, pihak satunya berargumen bahwa

demokrasi tidak bisa dihitung dengan besar kecilnya uang, karena demokrasi memerlukan biaya . dan seterusnya. Perdebatan sangat sayang apabila dilewatkan dan tidak didokumentasikan, dan dalam hubungan dengan penelitian ini, peneliti membuatnya dalam suatu Lampiran berisi kliping surat kabar atau majalah yang berisi pro-kontra pengurangan partai politik. Namun sebagian dari perdebatan tersebut peneliti rangkum berikut ini.

Yang menolak pengurangan jumlah partai politik berargumentasi bahwa istilah “partai” berasal dari kata Yunani „Pars“ yang artinya bagian atau ”bagian dari keseluruhan“. Dengan demikian, setiap upaya untuk membatasi keberadaan partai atau membatasi terjadinya persaingan antar partai jelas merupakan pelanggaran terhadap artian „pars“ itu<sup>36</sup>.

Namun para penganjur pengurangan partai politik, mengajukan argumentasi bahwa perampangan atau pembatasan merupakan tuntutan dari sistem pemerintahan presidensial. Selain itu, perampangan partai politik merupakan tuntutan UU No. 31 tahun 2003 Tentang Partai Politik<sup>37</sup>

Dengan ini dikutip pula pendapat politisi, menjawab pertanyaan ”Berapa jumlah partai politik yang sesuai dengan sistem kepartaian Indonesia? Pramono Anum Sekjen PDI-P menyatakan „Idealnya Pemilu 2009 diikuti tidak lebih dari 12 partai”<sup>38</sup>. Lalu, masuk ke parlemen hanya 4-7 partai politik<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Karl G. Tempel, “*Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*”, Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit Berlin, 1987, hal. 23.

<sup>37</sup> Bab Umum, PENJELASAN ATAS UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 31 TAHUN 2002 TENTANG PARTAI POLITIK

<sup>38</sup> Sekjen PDI-P Pramono Anung dalam PDI-P Usulkan PT Diterapkan 2009: Pemilu Cukup Diikuti 12 Partai, Kompas 8 Januari 2007; Pernyataan Jusuf Kalla dalam Partai Gurem Berkoalisi Menentang Perampangan Parpol, Jawa Pos 28 Sept 2006.

<sup>39</sup> Pramono Anung Wibowo, Menyederhanakan Sistem Kepartaian, Rabu, 23 November 2005, KOMPAS

#### D. Sistem Kepartaian dan Sistem Presidensial

Dalam penelitian ini, ditemukan ada pendapat dari pimpinan suatu partai besar bahwa kehadiran banyak partai politik merupakan sumber kekacauan, seperti pernyataan di bawah ini:

[JAKARTA] Pembatasan jumlah partai politik (parpol) di Indonesia memang harus dilakukan. Tujuannya, agar sistem presidensial yang dianut tidak makin rancu dengan sistem multipartai yang selama ini justru menjadi **sumber kekacauan** sistem ketatanegaraan. Pendapat itu mengemuka dalam diskusi "Electoral Threshold dan Jumlah Ideal Parpol di Indonesia" yang diselenggarakan Forum Politisi dan Friedrich Naumann Stiftung, dan disiarkan secara langsung oleh RRI, di Jakarta, Selasa (5/12) siang. Menurut Syamsuddin Haris, sebagai pembicara, idealnya angka ambang batas (electoral threshold) bagi parpol antara tiga sampai tujuh persen. Angka ini disepakati pembicara lain seperti Ferry Mursyidan Baldan dari Fraksi Partai Golkar DPR dan Ketua Fraksi PDI Perjuangan DPR Tjahjo Kumolo serta Bursah Zarnubi, Ketua Umum Partai Bintang Reformasi (PBR). (*Suara Pembaruan*, 6 Desember 2006)<sup>40</sup>

Namun tersendatnya sistem pemerintahan presidensial Indonesia tidak hanya disebabkan oleh banyaknya jumlah partai politik, akan tetapi memang sistem presidensial dan sistem kepartaian multipartai adalah bagaikan „perkawinan paksa“ yang sulit dikelola. Sebagaimana ditegaskan oleh Scott Mainwaring (1990) bahwa “*Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Combination or Equation*”.<sup>41</sup> Sesungguhnya memang terjadi, dalam sistem presidensial di Indonesia dimana berlangsung pemilihan presiden secara langsung pada pilpres 2004, ternyata Presiden terpilih diusung oleh Partai Demokrat sedangkan pemilu legislatif dimenangkan oleh partai Golkar yang menguasai parlemen/DPR yang suaranya tiga kali lebih besar dibandingkan Partai Demokrat sebagai pengusung Presiden SBY.

<sup>40</sup> Suara Pembaruan, Pembatasan Jumlah Parpol harus Dilakukan, 6 Desember 2006

<sup>41</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, “Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies* 26:2, July 1993, hal. 198-228

Bagi negara-negara yang kehidupan demokrasinya sudah sangat maju dan mapan, pemilihan umum di sana hanya diikuti sedikit partai politik. Di Amerika Serikat sebagaimana Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial, contohnya, hanya dua partai politik yang dibolehkan ikut pemilu. Selain sistem itu lebih efisien dan efektif, akan memungkinkan pula peluang adanya pemenang pemilu yang dominan sehingga dapat dibangun pemerintahan yang secara politik stabil, dan efektif.

Dalam memandang hubungan antara sistem presidensial dan sistem kepartaian, sungguh sangat tepat pendapat dari Burhan Magenda (2005:), bahwa suatu faktor yang sangat berpengaruh baik pada sistem parlementer ataupun sistem presidensial adalah sejauh mana kuatnya sistem kepartaian dan sistem pemilu.<sup>42</sup>

Salah satu aspek dari sistem kepartaian di Indonesia ialah menyangkut setting kelembagaan politik Indonesia pasca-orde baru, pasca amandemen UUD 1945 dan pasca pemilu 2004, dimana sistem politik saat ini menggabungkan sistem pemerintahan presidensial yang dipilih secara langsung dengan sistem banyak-partai (multipartai). Para ahli politik menyatakan, kombinasi sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai ialah kombinasi sistem politik yang sangat buruk. Scott Mainwaring mengatakan kombinasi itu merupakan kombinasi yang mengandung banyak masalah<sup>43</sup>. Selalu mungkin terjadi terpilihnya presiden dari partai kecil yang tidak menguasai parlemen.

---

<sup>42</sup> Magenda, Burhan, “*Hubungan Eksekutif dan Legislatif Yang Kondusif untuk Stabilitas Politik dan Pembangunan Nasional*” Kuliaah pada Kursus Singkat Angkatan XIII LEMHANAS, Jakarta, 5 April 2005

<sup>43</sup> Ibid.



Dalam suatu sistem politik yang menganut sistem presidensial, salah satu ciri pokok dalam sistem ini adalah posisi Presiden sebagai kepala pemerintahan yang kuat, sedangkan lembaga legislatif sebagai wakil rakyat diwujudkan dalam perwakilan politik dari partai-partai politik memegang peran sebagai pengontrol Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. Dalam praktek penyelenggaraan negara, kedua lembaga ini diharuskan bekerjasama dan saling mengawasi, sehingga tercipta suasana "check and balances" yang harmonis di antara keduanya dalam rangka menjalankan pemerintahan yang efektif dan menegakkan demokrasi yang stabil sesuai dengan cita-cita masyarakat dan bangsanya.

Dalam konteks politik Indonesia, sangat menarik melihat hubungan antara kedua lembaga ini pasca-pemilu 2004 dari aspek sistem kepartaian, oleh karena pemilu 2004 melahirkan presiden terpilih berasal dari partai kecil sedangkan lembaga DPR dikuasai oleh partai politik pemenang pemilu legislatif dan partai politik besar lainnya.. Situasi ini menyebabkan perjalanan pemerintahan SBY banyak menghadapi hambatan dan kendala. Presiden banyak menghadapi gangguan, hambatan dan tekanan dari lembaga parlemen, dimana untuk mengatasinya presiden memberikan berbagai konsesi politik dan kompromi politik. Terbukti pula Presiden harus mengakomodasi kekuatan-kekuatan partai politik di parlemen untuk masuk dalam kabinet pemerintahan SBY. Sehingga kabinet yang terbentuk bukan atas dasar kompetensi semata melainkan berdasarkan akomodasi politik, perhitungan politik atau kepentingan-kepentingan politik sesuai dengan gaya parlementer. Dapat saja terjadi apabila dalam perjalanan pemerintahan Presidennya lemah atau tidak efektif, maka partai politik anggota koalisi pendukung pemerintah malah membelot atau mengancam

pemerintah bahkan sampai menarik dukungannya sebagaimana kasus partai PAN yang menarik dukungannya. Sehingga sesungguhnya yang terjadi sekarang adalah sistem presidensial dengan gaya parlementer.

Dalam kasus pilpres 2004, telah berlangsung pemilihan presiden langsung sesuai dengan sistem presidensial. Hasilnya presiden yang terpilih diusung oleh Partai Demokrat, sedangkan pemilu legislatif dimenangkan oleh Partai Golkar yang menguasai parlemen/DPR yang suaranya tiga kali lebih besar dibandingkan Partai Demokrat sebagai pengusung Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Mengingat pemilu 2004 tidak menghasilkan satu partai dominan, pemerintahan yang terbangun, pada dasarnya merupakan hasil dari koalisi antara dua atau lebih partai politik. Dalam menjalankan pemerintahannya Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, bagai membawa beban berat koalisi dan harus berhadapan dengan badan legislatif yang lebih kuat. Sebagaimana argumen Lijphart (1999:30) di dalam masyarakat majemuk dan tidak ada partai yang dominan itu pada akhirnya lebih cenderung menggunakan demokrasi model konsensus. Terbukti Presiden SBY dalam membangun pemerintahannya dan kabinetnya merupakan bagian dari konsensus itu. Masih segar dalam ingatan, bagaimana pengumuman menteri kabinet bentukan SBY berlangsung alot dan tertunda beberapa kali. Pada akhirnya para menteri diangkat bukan atas dasar kompetensinya melainkan berdasarkan kepentingan-kepentingan politik. Dalam perjalanan pemerintahannya tidak jarang Presiden mengalami banyak gangguan, hambatan, tekanan bahkan ancaman dari lembaga legislatif dan partai-partai politik yang menguasai parlemen. Terbukti dengan dikeluarkannya beberapa hak interpelasi dan hak angket oleh lembaga legislatif terhadap presiden.

Dari data empiris dan penelitian ini, peneliti menyetujui pernyataan Burhan Magenda (2005) bahwa Indonesia telah beralih dari dominasi sistem presidensial ke arah keseimbangan antara sistem presidensial dan sistem parlementer. Indonesia menjurus kepada sistem presiden yang kuat dan juga sistem parlemen yang kuat. Adalah sangat menguatirkan apabila Presiden tidak memiliki mayoritas dukungan di Parlemen, yang bisa mengarah ke "*impeachment*"<sup>44</sup>

Jadi ada kaitannya antara sistem kepartaian yang kuat dengan terbentuknya pemerintahan yang efektif, kokoh dan stabil. Pertama melalui peluang terpilihnya partai politik pemenang mayoritas yang merupakan partai dominan pada pemilu legislatif dan terpilihnya presiden yang didukung oleh kekuatan partai mayoritas. Sehingga Indonesia pada saatnya nanti akan menjurus kepada Presiden yang kuat dan parlemen yang kuat, sesuai dengan pernyataan Burhan Magenda (2005)

#### **E. Sistem Kepartaian dengan Ketahanan Nasional**

Dari Asta-gatra ketahanan nasional yang terdiri dari aspek alamiah (Tri-Gatra), yaitu Geografi, SDA dan SDM, dan aspek Panca-Gatra yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam, ada beberapa aspek yang terkait langsung dengan sistem kepartaian yaitu aspek politik dan aspek hankam. Untuk itu dalam penelitian ini lebih dititik beratkan pada aspek politik dan aspek hankam.

Kehidupan nasional dan kehidupan politik secara universal biasanya distratakan menjadi supra struktur, infra struktur dan sub struktur. Dalam kehidupan nasional Indonesia dikenal kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Implementasi Doktrin Dasar ketahanan Nasional meliputi

---

<sup>44</sup> *ibid*

implementasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kehidupan bermasyarakat masih mengandung kerawanan latent masalah pertentangan antar golongan, suku, agama, rasial.

Sejak reformasi digulirkan 10 tahun lalu, kehidupan kepartaian tidaklah lepas dari pertikaian, konflik internal partai maupun konflik antar partai. Dalam proses demikian akan muncul gerakan-gerakan massa di pusat dan daerah untuk mendukung partai-partai politik tertentu, figur-figur politik tertentu. Proses dukung-mendukung ini membuka ruang yang sangat lebar untuk kemungkinan terjadinya konflik antar massa pendukung partai atau bahkan konflik intrapartai. Konflik yang disebut pertama dapat menjadi sumber ketidakstabilan dalam negeri, sementara konflik yang disebut terakhir akan menjadi alat untuk mengukur stabilitas partai. Konflik bukan saja akan terjadi antar massa pendukung partai, tetapi juga antara massa pendukung partai dan organisasi penyelenggara pemilu (KPU, KPUD, Bawaslu, Panwaslu) dan bahkan dengan pemerintah. Jika ini terjadi, pemerintah akan menghadapi situasi konflik di tiga front sekaligus. Situasi konflik yang tidak terkendali dapat menjadi sumber ancaman terhadap keamanan dalam negeri, proses demokrasi itu sendiri dan terhadap Ketahanan Nasional.

Sesungguhnya, masih banyak masalah perbedaan kepentingan kekuatan politik, pertikaian partai politik atau konflik partai politik, yang sudah timbul atau masih berkejolak dibawah permukaan. Hal ini memerlukan perhatian mendalam dan tindakan pro aktif agar hal tersebut tidak berlangsung bagaikan api dalam sekam. Kesiapan pemerintah terutama aparat keamanan, bukan hanya dibutuhkan, tetapi juga sebuah keharusan. Namun dalam tataran politik dewasa ini, kesiapan pengamanan secara fisik atau pendekatan kekuatan saja tidaklah memadai, akan

tetapi diperlukan proses komunikasi dan konsensus politik, dan yang lebih penting lagi “*political will*” untuk menyelesaikan berbagai masalah konflik politik.

Partai politik diharapkan menjadi sarana integrasi nasional ternyata sering dihadapkan pada masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah dan suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya menjadi satu kesatuan dalam keinsyafan sebagai satu bangsa. Kenyataan yang sangat paradoks dialami oleh beberapa negara, dimana partai politik sering tidak mampu membina integrasi, akan tetapi malah menimbulkan fragmentasi dan pertentangan yang mengeras.<sup>45</sup> Namun Burhan Magenda menyatakan dengan sistem pemilu di Indonesia yang merupakan gabungan dari sistem distrik dan sistem proporsional, memungkinkan terwakilinya perwakilan daerah dan etnik sehingga partai politik mampu menjadi alat integrasi bangsa.<sup>46</sup>

Sedangkan hakikat Ketahanan Nasional yang adalah kemampuan, keuletan dan ketangguhan suatu bangsa, yang harus terus dibina dan dikembangkan agar selalu dapat menghadapi dan mengatasi segala ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG) yang timbul, dan berfungsi untuk membina kesadaran persepsi dan kesepakatan bersama bangsa Indonesia, dalam menjamin kelangsungan hidupnya menuju kejayaan bangsa dan negara.

Model pengukuran sistem kepartaian dan fragmentasi Partai Politik, diharapkan dapat merupakan instrumen peringatan dini dalam mengatasi ATHG dan dapat memberikan sumbangan bagi sistem kepartaian dan terhadap ketahanan nasional

---

<sup>45</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal 23

<sup>46</sup> Burhan Magenda, *National Integration in A Complex Indonesia*, Telstra, No. 64, Jan-Feb 2001