



**BAWASLU**  
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM  
PROVINSI DKI JAKARTA

**JURNAL  
PENGAWASAN  
PEMILU  
Provinsi DKI Jakarta**

**Penanggung Jawab**

Muhammad Jufri  
Puadi  
Siti Khopipah  
Sitti Rakhman  
Burhanuddin  
Mahyudin  
Irwan Supriadi Rambe

**Sekretariat**

Triyono  
Masykur Ishak  
Satria Dayan  
Ari Susanto

**Redaksi**

Andi Maulana  
Bahrur Rosi  
MS Anang

**Desain/Layout**

MSA

**Alamat Redaksi**

Jl. MT Haryono Kav. 52-53  
Cikoko Pancoran  
Jakarta Selatan 12770  
Telp. 021-6459767

**ISSN: 2541-2078**

**Email:**

bawasludki@yahoo.co.id  
set.dki@bawaslu.go.id

*Daftar isi :*

***Muhammad Jufri***

Konstitusionalitas Periodeisasi  
Pemilu Serentak Analisa Terhadap Beberapa  
Putusan Mahkamah Konstitusi *hal 5*

***Titi Anggraini***

Urgensi Kerangka Hukum Pemilu Yang  
Demokratis *hal 31*

***Irwan Mawardi***

Sengketa Internal Partai Politik Dalam Sistem  
Peradilan Pemilu (*Election Justice System*);  
Perspektif *Ius Constituendum* *hal 51*

***Dr. Bachtiar, Luthfi Hasanah Bolqiah, M.  
Andrean Saefudin***

Menguatnya Partai Politik Kartel  
Pada Pemilu Serentak 2019 *hal 73*

***Mahyudin***

Meneropong Penyelenggaraan  
Pemilihan Umum Di Indonesia *hal 93*

***Feri Amsari & Haykal***

Desain Pemilu Serentak Berdasarkan  
Putusan Mahkamah Konstitusi  
Nomor 55/PUU-XVII/2019 *hal 119*

***Alwan Ola Riantoby***

Efektifitas Sistem Pemilihan Umum  
Yang Tepat Di Indonesia *hal 139*

***Muhtar Said***

Harmonisasi Peserta Pemilu Dengan Sistem  
Presidensial: Studi Putusan MK No 55/PUU/2019  
*hal 173*

Isi Jurnal Bawaslu dapat dikutip dengan menyebutkan sumbernya. Opini yang dimuat dalam Jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi Bawaslu Provinsi DKI Jakarta

**BAGIAN**

**4**

**MENGUATNYA PARTAI POLITIK KARTEL  
PADA PEMILU SERENTAK 2019**

**Dr. Bachtiar, Luthfi Hasanah Bolqiah, M. Andrean Saefudin**

**ABSTRAKSI**

*Orientasi elektoral dengan menanggalkan peran dan fungsi ideal partai politik nyatanya tidak hanya dipengaruhi oleh perubahan perilaku masyarakat tetapi juga oleh aturan-aturan pemilu seperti tingginya ambang batas yang dibuat partai politik lama untuk mempertahankan keuntungannya dan mempersulit partai-partai baru/kecil untuk bersaing dengan mereka. Beratnya syarat pembentukan partai politik, tingginya angka maksimum modal dan perubahan-perubahan pada detail rekayasa elektoral tidak lain menegaskan dominasi dari partai politik lama. Tidak hanya menegaskan dominasi partai lama, akibatnya juga berdampak pada perubahan model kepartaian yakni menguatnya partai politik. Sumber daya utama dari partai politik lama bukan masyarakat atau pemilih loyalnya tetapi keuntungan yang didapatkan dari koalisi dengan penguasa atau pemenang. Fenomena ini memperlihatkan adanya penguatan partai politik kartel. Akibatnya kompetisi yang terjadi pada pemilu presiden 2019 bukan kompetisi ideologi, gagasan visi misi ataupun program kerja tetapi kompetisi*

*yang dikendalikan oleh modal yang sama yakni state subvention. Menguatnya partai politik kartel memperl lemah persaingan antara partai sehingga kedekatan terhadap pemilih akan semakin longgar dan partai tidak lagi menjalankan fungsinya sebagai perwakilan masyarakat tetapi justru sebagai broker antara masyarakat dan pemerintah, bahkan lebih dari itu partai politik menjadi bagian dari pemerintah (part of state).*

## **PENDAHULUAN**

Dalam perspektif sejarah kepemiluan Indonesia, penyelenggaraannya berlangsung naik-turun. Tercatat, Pemilu 1955 dianggap sebagai Pemilu monumental karena berlangsung sangat demokratis dan menghasilkan anggota lembaga legislatif yang bekerja demi rakyat.<sup>1</sup> Dalam perjalanan peraturan kepemiluan terjadi pula perubahan yang signifikan. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, peraturan kepemiluan dianggap tidak mampu menata agar pemilu dapat menciptakan proses yang demokratis untuk mengkonversi daulat rakyat menjadi para penyelenggara negara.

---

<sup>1</sup> Sebetulnya sekitar tiga bulan setelah kemerdekaan diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta pada 17 Agustus 1945, pemerintah waktu itu sudah menyatakan keinginannya untuk bisa menyelenggarakan pemilu pada awal tahun 1946. Hal itu dicantumkan dalam Maklumat X, atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 Nopember 1945, yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Maklumat tersebut menyebutkan, pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946. Kalau kemudian ternyata pemilu pertama tersebut baru terselenggara hampir sepuluh tahun setelah kemudian tentu bukan tanpa sebab. Paling tidak disebabkan 2 (dua) hal: (1) belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat UU Pemilu; dan (2) belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi. Lihat Miftah Thoha, *Birokrasi Politik dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 117.

Era reformasi undang-undang pemilihan menerjemahkan semangat reformasi dengan *trial and error* dalam membentuk sistem pemilu.

Praktik elektoral di Indonesia sejauh ini masih berdasarkan pada demokrasi minimalis yang menurut Dahl (1971) hanya memperhitungkan prosedural pemilihan umum tanpa memperhitungkan kondisi-kondisi lain yang diperlukan semisal perlindungan kebebasan rakyat sipil dan tanggung jawab aktual kebijakan pemerintah terhadap preferensi pemilih. Di sisi lain, perubahan pemilihan umum menjadi serentak pada tahun 2019 adalah bagian dari rekayasa elektoral yang dilakukan untuk tujuan representasi dan partisipasi politik. Selain itu rekayasa pemilihan umum (*electoral engineering*) pada dasarnya juga berperan besar dalam memfasilitasi perubahan rezim pada dekade-dekade terakhir untuk menjadi lebih demokratis.

Sementara itu, partai-partai politik sebagai peserta pemilihan umum seringkali dibahas oleh para ahli terpisah dengan perubahan aturan-aturan pemilu.<sup>2</sup> Berbeda halnya dengan ilmuwan politik lainnya, Maurice Duverger (1954) melihat adanya hubungan dependen antara sistem elektoral dengan sistem kepartaian, menurutnya, pemilu pluralitas yang menggunakan satu suara untuk satu anggota distrik akan memungkinkan terbentuknya sistem dua-partai, sedangkan aturan-aturan representasi proporsional dengan banyak anggota distrik (*multimember districts*) dapat menghasilkan

---

<sup>2</sup> Lihat misalnya dalam Lijphart, A., *Electoral System and Party System: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, (New York: Oxford University Press, 1994). Sartori, G. "Political Development and Political Engineering", dalam J. Montgomery & A. Hirschman (Ed.). *Public Policy*. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968). Taagepera, R., & Shugart, M. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral System*, (New Heaven, CT: Yale University Press, 1989).

sistem multipartai.<sup>3</sup> Terciptanya relasi tersebut dikarenakan bekerjanya efek mekanis dan efek psikologis dari sistem pemilu.<sup>4</sup> Melanjutkan penelitian Duverger, Lijphart (1994) justru menyimpulkan bahwa hubungan keduanya tidak secara langsung atau kausalitas. Sistem pemilu secara langsung mempengaruhi polarisasi masyarakat, adapun hasil dari pemilu akan mempengaruhi sikap partai politik dalam menentukan koalisi.

Oleh karena itu perubahan aturan-aturan pemilihan umum baik secara langsung maupun tidak tetap memiliki pengaruh terhadap sistem kepartaian, dalam hal ini perilaku partai-partai politik dalam merespon perubahan aturan-aturan elektoral. Sebagaimana menurut Sartori (1976) sistem kepartaian adalah sistem interaksi antarpartai politik. Dengan demikian setiap perubahan dalam aturan elektoral direspon dan bahkan telah diantisipasi oleh masing-masing partai sehingga menyebabkan dinamika antar partai politik. Menyadari hal itu Schattschneider (1942) menekankan sistem kepartaian merupakan kunci utama dari setiap usaha untuk membangun demokrasi yang berfungsi dengan baik.<sup>5</sup>

## **PEMILU SERENTAK DAN REKAYASA ELEKTORAL**

Dalam dasawarsa terakhir, diskursus partai-partai politik seringkali dihubungkan dengan aturan-aturan elektoral,

---

<sup>3</sup> John Ishiyama dan Marijke Breuning, *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Kedua Puluah Satu*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 268.

<sup>4</sup> Kenneth Benoit, "Duverger's Law and The Study of Electoral System", *French Politics*, Vol.4, 2005, hlm.69-83. Lihat juga Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009), hlm.39.

<sup>5</sup> Pipit R. Kartawidjaja dan M. Faishal Aminuddin, *Demokrasi Elektoral (Bagian 1): Perbandingan Sistem dan Metode Dalam Kepartaian dan Pemilu*, (Surabaya: Sindikasi Indonesia, 2014), hlm. 2.

sebagaimana menurut Ware (1996) partai-partai politik cenderung berada dalam pengorganisasian mereka berdasarkan tiga faktor, seperti: Kompetisi, Institusionalisasi dan Sumber daya. Dengan demikian perubahan aturan-aturan elektoral secara tidak langsung telah menjadi bagian integral dari sistem kepartaian. Hal ini senada dengan pernyataan Walter Dean Burnham bahwa “politik elektoral bukanlah backdrop; ia adalah esensi, kunci utama proses politik. Isu-isu besar seperti militer, ekonomi dan kebijakan kesejahteraan dipengaruhi oleh opini elektoral”.<sup>6</sup>

Menurut Alexandra Cole (2013) pertimbangan ideologi kerap kali kurang mampu menjelaskan perilaku suatu partai politik jika dibandingkan dengan *output* kebijakan yang dihasilkan. Oleh karena itu dalam hal ini ada kaitannya antara aturan pemilihan umum dari suatu sistem dan prospek pembentukan koalisi, atau ada kaitannya dengan sikap terhadap sistem politik secara keseluruhan. Sistem kepartaian sendiri diartikan sebagai sejumlah partai di dalam suatu negara selama masa tertentu bersama dengan struktur internal, ideologi, ukuran, aliansi dan tipe oposisi mereka.<sup>7</sup> Meski demikian sistem kepartaian bukanlah hal yang baku ataupun statis seperti yang diungkap Sartori (1976). Perubahan kerap kali terjadi karena masing-masing partai politik melakukanantisipasi dari, reaksi terhadap, perubahan yang dibuat oleh partai-partai politik lain dalam sistem.

Adapun Pasca reformasi 1998 telah terjadi beragam upaya perubahan dalam sistem pemilihan umum di Indonesia, sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> W.R. Neuman, *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in The American Electorate*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986), hlm. 1-2.

<sup>7</sup> Maurice Duverger, *(Party Politics and Pressure Group: A Comparative Introduction*, (New York: Thomas Y. Crowell, 1972), hlm. 18.

Electoral Engineering		1999	2004	2009	2014	2019
<b>Magnitude (Besaran)</b>		Single Tier Districting System				
<b>Threshold</b>	Parlementary	-	-	2,5%	3,5%	4%
	Presidential	-	5% Kursi DPR dan 3% suara sah nasional	15% Kursi DPR dan 20% suara sah nasional	20% Kursi DPR dan 25% suara sah nasional	20% Kursi DPR dan 25% suara sah nasional
<b>Metode Perhitungan Suara</b>		Kuota Hare				Sainte Lague Murni
<b>Daftar Pemilihan</b>		Tertutup	Terbuka (urutan teratas)	Terbuka (suara tertinggi)	Terbuka (suara tertinggi)	Terbuka (suara tertinggi)
<b>Balloting</b>		Ordinal				

Rekayasa pemilu serentak pada tahun 2019 berikut dengan berbagai perubahan yang dilakukan oleh penyelenggara berdampak pada tingginya angka partisipasi politik yakni 81%. Beberapa pengamat bahkan penyelenggara dalam hal ini KPU mengklaim telah berhasil menyelenggarakan pemilu, bahkan hasilnya melebihi target. Tetapi meski demikian tujuan dari rekayasa *design* elektoral bukan hanya sebatas partisipasi politik, tetapi juga stabilitas dan representasi politik. Asumsi penulis penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Legislatif secara bersamaan telah menambah antusiasme warga negara untuk memilih.

Selain perubahan pemilu menjadi serentak, perubahan lainnya adalah ambang batas dalam setiap pemilu yang dimaksudkan untuk penyederhanaan partai politik dan stabilitas demokrasi. Sejauh ini sistem kepartaian didasarkan pada jumlah dan partisipasi partai politik seperti: *single party*, *predominant*,

*two-party, moderate* dan *fragmented multiparty*. Namun menurut Sartori (1976) satu partai politik itu bisa dimasukkan perhitungan pada sistem kepartaian jika partai politik tersebut masuk ke perlemen dengan posisi tawar untuk membuat koalisi dan mempengaruhi kehidupan kepartaian.

Kemudian Taagepera secara matematis memformulasikan jumlah efektif partai politik berdasarkan ENPP (*The Effective number of parties*). Dalam hal ini Pipit dan Faishal (2014) membandingkan ENPP antara pemilu 1999, 2004 dan 2009 yang menurutnya meskipun jumlah partai politik yang lolos pada pemilu 1999 terbilang banyak yakni 21 partai namun angka ENPP-nya sebesar 4,72 sedangkan pemilu 2004 dan 2009 masing-masing sebesar 7,07 dan 6,21. Artinya pemilu 2004 dengan jumlah 17 partai yang lolos lebih ekstrem secara sistem kepartaian daripada pemilu 1999. Oleh karena itu, meskipun jumlah partai politik kian menyusut pada pemilu 2014 (10 partai) dan pemilu 2019 (9 partai) namun hal itu tidak menjamin stabilitas demokrasi.

Perubahan berikutnya yakni metode perhitungan (*sainte lague murni*) dan *open list* secara teoritis dimaksudkan untuk mempermudah partai politik baru/kecil. Namun tinggi *threshold* membuat hal itu nampak sia-sia, faktanya tidak ada partai politik baru/kecil yang lolos pada pemilu serentak 2019. Hal ini tentu saja menjadi catatan bagi representasi politik sebab *threshold* yang tinggi berimplikasi pada terjadinya disproporsionalitas di dalam sistem perwakilan. Semakin tinggi indeks disproporsionalitas pada satu pemilu sistem proporsional, maka semakin tidak proporsional lah pemilu itu.<sup>8</sup> Terjadinya disproporsional tersebut diakibatkan oleh banyaknya suara yang terbuang atau tidak terkonversi menjadi

---

<sup>8</sup> Fuad Putera Perdana Ginting dan Anwar Saragih, “Ilusi Demokrasi Substansial di Indonesia: Sebuah Kritik Terhadap Impementasi Parliamentary Treshlod”, *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 10 (2) (2018), hlm. 87

kursi. Hal demikian dapat mereduski makna daulat rakyat yang justru harus diteguhkan melalui pemilu. Jika hal ini terjadi, maka bertentangan dengan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang secara khusus menghendaki sistem pemilu proporsional. Oleh karena itu, DPR perlu mengkaji kembali ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) bagi penerapan sistem pemilu yang proporsional.<sup>9</sup>

Kaitan lain antara rekayasa pemilu dengan sistem kepartaian dijelaskan oleh banyak ilmuwan, namun diantaranya seringkali tidak memisahkan antara “efek mekanis” dan “efek psikologis” sebagaimana dijelaskan dengan detail melalui Hukum Duverger (*Duverger Laws*). Efek mekanis menegaskan kurang terwakilinya partai ketiga (partai baru atau partai kecil) karena aturan-aturan seperti ambang batas (*threshold*). Efek mekanis ini kemudian mempengaruhi para pemilih yang mendukung partai kecil/partai baru yang secara psikologis terdorong untuk tidak menyanyiakan suara mereka hingga pada akhirnya terpaksa memilih partai besar yang berpotensi lolos pemilu.<sup>10</sup>

Pendapat ini mengilhami penelitian selanjutnya, menurut Sartori (1968) besaran distrik (*district magnitude*) seperti jumlah kursi dalam sebuah daerah pemilihan dapat menjadi prediktor terbaik untuk jumlah politik yang efektif. Sedangkan menurut Katz (1997) *district magnitude* memiliki korelasi positif dengan meluasnya proporsionalitas. Semakin banyak kursi yang diperebutkan dalam sebuah dapil maka semakin banyak jumlah partai politik yang terlibat dan pada saat yang sama semakin tinggi keterwakilannya. Namun alih-alih sepakat dengan Sartori dan Katz,

---

<sup>9</sup> Didik Supriyanto dan Agust Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan, Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2011), hlm. 6.

<sup>10</sup> Kenneth Benoit, *loc.cit.*

penulis justru melihat penambahan TPS (kurang lebih 300 pemilih dalam 1 TPS) nyatanya tetap membuat partai politik baru/kecil sulit terpilih. Hasil pemilu Serentak justru menegaskan dominasi partai-partai politik lama seperti: PDI-P, Golkar, Gerindra, Nasdem, PPP, PKB, PAN, PKS dan Demokrat. Adapun PSI, Berkarya, Perindo, Hanura, PBB dan Garuda nampaknya tersendat oleh tingginya angka ambang batas yakni 4%.

Ketidaklolosan partai-partai baru/kecil tidak begitu saja dapat dijelaskan oleh polarisasi ataupun penerimaan masyarakat. Sebagaimana telah dijelaskan aturan-aturan tersebut alih-alih menghasilkan tingginya keterwakilan politik justru malah menegaskan dominasi partai-partai lama. Di sisi lain, tujuan utama ambang batas untuk menyederhanakan partai politik juga tidak kunjung terjadi, bahkan alih-alih menguatkan sistem presidensial justru berimplikasi terjadinya disproporsionalitas di dalam sistem perwakilan. Hal itu sebenarnya hendak ditanggulangi dengan perubahan metode perhitungan dari *Kuote Hare* menjadi *Sainte Lague* yang menguntungkan partai-partai kecil mendapatkan kursi di parlemen. Namun fakta kegagalan partai-partai kecil/baru pada pemilu serentak justru menegaskan beberapa perubahan aturan elektoral berdampak pada sistem kepartaian dan ada juga yang tidak berdampak seperti perubahan metode perhitungan.

Selain itu pada saat yang sama fakta tersebut menjelaskan kegagalan paradigma behavioralisme dalam menjelaskan fenomena politik. Adapun permasalahan utama dari pendekatan behavioralisme dan modernisasi adalah seringkali melupakan peran negara, bagi madzhab behavioralism negara adalah otonom dan tidak memiliki kepentingan. Namun sebagaimana dijelaskan bahwa aturan-aturan elektoral telah mempengaruhi perubahan pada sistem kepartaian, dan tidak hanya itu perluasan partisipasi sekalipun dipengaruhi oleh aturan-aturan elektoral, salah satunya adalah

perubahan pemilu yang berkelanjutan (*continously*) menjadi pemilu serentak telah meningkatkan jumlah partisipasi pemilih pada tahun 2019.

## **KEMUNDURAN PARTAI MASSA DAN IDEOLOGI**

Sejarah partai politik pada awalnya dimaksudkan untuk *distribution of privileges (Elite Party Model)*, setelah itu kemudian berkembang seiring perubahan sosial (*Mass Party Model*). Model “partai massa” masih menjadi rujukan sejumlah ilmuwan sampai sekarang, setidaknya-tidaknya sebagai standar analisis, misalnya pengamat politik Hendri Satrio yang menganalisa fenomena partai politik saat ini sudah masuk dalam era pragmatis. Membandingkan partai politik saat ini dengan masa lalu seringkali berakhir pada narasi romatisisme, hal itu karena partai massa menurut Katz dan Mair muncul dalam kurun waktu sekitar tahun 1880-1960 dengan tujuan untuk melakukan perubahan sosia. Sebagai contoh partai massa adalah partai sosialis dan komunis yang memiliki basis ideologi sebagai alternatif struktur sosial.

Pasca 1945, partai-partai politik cenderung mengarahkan tujuannya pada perbaikan sosial secara berkala (*social amelioration*) misalnya partai hijau yang muncul dengan menawarkan kualitas hidup yang lebih baik atau ramah lingkungan. Namun meskipun bentuk partai berubah, pada dasarnya ketiga model partai tersebut bertujuan untuk memenangkan kompetisi elektoral. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan Downs (1957) bahwa bagaimanapun kemenangan pada pemilihan umum merupakan tujuan utama partai politik.

Model ketiga yang disebut *catch-all party* pada dasarnya lebih beorientasi pada pemenangan pemilu saja, bahkan kalaupun menawarkan visi-misi hal itu sekedar temporal berbeda dengan

partai massa yang memiliki penawaran gagasan yang komprehensif. Analisa mengenai partai massa biasanya menguti argument Lawson dan Merkl (1988) yakni “Partai-partai besar akan gagal apabila mereka tidak menjalankan fungsi yang diharapkan oleh masyarakat”.<sup>11</sup> Namun, partai politik saat ini justru menganggap ideologi membatasi mereka mendapatkan suara sebanyak-banyaknya. Dalam hal ini Downs (1957) juga menegaskan bahwa “partai merumuskan kebijakan untuk memenangkan pemilu, bukan memenangkan pemilu untuk merumuskan kebijakan”.<sup>12</sup>

Secara organisatori partai yang berupaya merebut semua kalangan pemilih disebut *catch all party*, hal ini berbeda dari model partai pada awalnya yakni partai massa.<sup>13</sup> Dengan demikian, ketimbang melancarkan upaya meraih pemilih melalui kontak-kontak pribadi dan organisasi, partai-partai politik dapat meraih lebih banyak pemilih melalui media. Pada pemilu 2019, partai-partai politik tidak berebut narasi ideologis tetapi mencoba mengambil sikap dalam setiap isu dengan tidak konsisten. Semisal PDI-P yang seringkali melakukan penolakan terhadap isu-isu agama bahkan mengajukan RUU kontroversial seperti RUU anti-kekerasan, namun berbeda dengan sikap DPD PDI-P di beberapa daerah yang malah mendukung Perda-Perda Syariat. *Catch all party* dibuat secara khusus untuk memenangkan pemilihan dengan menggunakan berbagai cara. Bukti lainnya adalah banyaknya *split voters* yang terjadi pada pemilu 2019, seperti jumlah partai koalisi

---

<sup>11</sup> Lihat Key Lawson dan Peter Merkl, “Alternative Organizations: Environmental, Supplementary, Communitarian and Antiauthoritarian”, dalam Key Lawson dan Peter Merkl (Ed.). *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), hlm. 5

<sup>12</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper & Row, 1957), hlm. 28.

<sup>13</sup> John Ishiyama dan Marijke Breuning, *op.cit.*, hlm. 264.

Jokowi-Ma'ruf mendapatkan suara 86.801.597 sedangkan suara Jokowi-Ma'ruf sendiri hanya memperoleh 85.607.362 suara, diantaranya terdapat 1.194.235 suara yang memilih partai koalisi Jokowi-Ma'ruf di Pemilu Legislatif namun tidak memilih Jokowi-Ma'ruf di pemilu presiden.

Banyaknya *split voters* pada pemilu serentak 2019 menegaskan kecenderungan “figur” relatif lebih kuat dibandingkan dengan kecenderungan pemilih terhadap identitas partai. Senada dengan itu “identifikasi partai” sebagai identifikasi psikologis jangka panjang antara pemilih dengan partai politik tertentu (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960) justru menurun. Kemunduruan itu menurut Dalton (2008) diakibatkan antara lain karena berkurangnya loyalitas kepada partai, rendahnya keyakinan kepada partai sebagai institusi politik, dan meningkatnya persentase pemilih yang tidak hanya mengubah pilihan mereka dalam satu pemilihan ke pemilihan tetapi juga menunggu lebih lama untuk membuat keputusan. Pada saat yang sama Dalton dan Wattenberg (2000) juga melihat adanya respon adaptif dari partai politik dalam menghadapi kemunduran tersebut. Salah satu diantara respon itu berdampak pada menguatnya partai politik kartel.

## **MENGUATNYA PARTAI POLITIK KARTEL**

Perubahan karakteristik partai pada dasarnya dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya adalah semakin meluasnya hak pilih individu membuat partai politik memikirkan berbagai isu sebagai bagian dari strategi kampanye. Hal itu juga mendorong perubahan pada cara kerja partai yang biasanya menggunakan *labour intensive*, kini mobilisasi kampanye juga membutuhkan *capital intensive*. Oleh karena itu, pasca tahun 1970 menurut Katz dan Mair (1995) telah muncul model partai politik baru yang bukan

hanya menggunakan *capital intensive* dalam strategi kampanye tetapi juga menjadikan partai politik sebagai profesi individu. Model partai politik baru ini disebut sebagai Partai Politik Kartel yang menggunakan negara sebagai sumber daya. Berbeda dengan 3 model partai politik sebelumnya dimana posisi partai politik lebih dekat dengan masyarakat sipil, partai politik kartel justru lebih dekat dengan negara dalam hal ini pemerintah.

Banyak ilmuwan berasumsi sebab menurunnya identifikasi partai pada pemilih dan banyaknya *split voters* telah mendorong partai untuk beradaptasi (Sartori, 1968; Lijphart 1994) terutama pendapat itu sering muncul dari kalangan behavioralisme. Pandangan tersebut bersumber pada kegiatan warganegara yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah (Almond dan Verba, 1965; Verba dan Nie, 1972; Huntington, 1994; Irwin, 1975). Masing-masing dari analisa behavioralisme biasanya menegaskan peran negara dalam hal ini pemerintah beserta sistem yang dapat mempengaruhi perilaku individu. Pada dasarnya negara tidak benar-benar otonom (Skocpol, 1979) tetapi tidak juga mendeterminasi masyarakat secara total. Penulis sepakat dengan pandangan Gabriel Almond (1988) dan Eckstein (1960) yang melihat baik masyarakat maupun negara keduanya saling mempengaruhi (resiprokal). Dengan demikian untuk melihat hubungan keduanya tidak bisa dinafikan adanya peran sistem, secara khusus sistem pemilu atau aturan-aturan elektoral yang mempengaruhi masyarakat dan partai politik. Pemilu serentak tahun 2019 pada dasarnya mengulangi persaingan tahun 2014 diantara Prabowo Subianto dan Joko Widodo, hanya saja kali ini wakil presiden yang diusung berbeda dengan sebelumnya. Jokowi berpasangan dengan Ma'ruf Amin dan Prabowo memilih Sandiaga Uno sebagai wakilnya. Yang menjadi menarik pada pemilu tahun 2019, selain serentak, adalah posisi

Jokowi sebagai petahana yang kembali mencalonkan diri sebagai presiden untuk periodenya yang kedua. Keikutsertaan petahana selalu diiringi dengan “koalisi gemuk” seperti halnya saat SBY mencalonkan dirinya kembali pada pemilu tahun 2009. Hal ini tentu saja menjelaskan dinamika koalisi yang menarik, karena Demokrat dan PDI-P tidak pernah berada dalam koalisi yang sama. Bahkan ketika Presiden SBY memerintah, PDI-P malah mengambil tempat sebagai oposisi pemerintah. Namun menariknya baik Demokrat maupun PDI-P sama-sama diusung oleh koalisi gemuk pada putaran kedua. Fenomena tersebut sulit untuk dijelaskan dengan spektrum ideologi partai ataupun polarisasi masyarakat.

Tujuan utama dari partai massa adalah *representative capacity*, sedangkan faktanya dominasi partai lama justru makin terlihat jelas pada hasil perolehan masing-masing partai. Kesulitan narasi baru atau dalam hal ini partai kecil/baru untuk masuk di lingkaran pemerintah tentunya menjelaskan sebaliknya, yakni disproporsionalitas. Faktanya rekayasa elektoral pada pemilu serentak tahun 2019 tidak mampu meningkatkan representasi politik. Begitupun dengan tujuan partai *catch-all* adalah efektifitas kebijakan. Sejauh ini, janji kampanye seringkali tidak menjadi prioritas utama ketika menjabat. Seperti disinggung sebelumnya program kerja dibuat untuk memenangkan pemilu, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, penulis melihat rekayasa elektoral pada pemilu 2019 berdampak pada menguatnya partai politik kartel.

Partai politik kartel pada dasarnya telah ada sebelumnya, karakteristik utama model ini menurut Katz dan Mair adalah pola kompetisinya yang dikendalikan (*contained*). Partai ini juga menguat seiring dengan kesulitannya dalam mengandalkan pemilih sebagai sumber daya. Kesulitan tersebut mendorong partai-partai politik untuk mempertahankan keuntungan dirinya (secara

keuangan dan elektoral) dengan mengorbankan fungsi-fungsi yang membuat mereka amat penting bagi proses demokratis, seperti: sosialisasi, mobilisasi dan representasi. Partai politik kartel akhirnya mencari sumber daya alternatif lain untuk tetap *survive*, yakni subsidi dari negara (*state subvention*).

Dorongan yang paling besar untuk partai politik mempertahankan eksistensinya bukan hanya masyarakat tetapi yang paling utama adalah aturan-aturan elektoral. Partai-partai politik harus melewati ambang batas yang tinggi yakni 4% untuk *parlementary threshold* dan 20% untuk *presidential threshold*. Syarat tersebut tentulah menjadi fokus utama partai politik untuk menggunakan segala cara demi eksistensinya. Namun pada saat yang sama, aturan-aturan tersebut juga disepakati oleh partai-partai politik lama di Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini penulis melihat konsekuensi dari rekayasa elektoral, misalnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada dasarnya sudah diantisipasi oleh partai-partai lama, namun disisi lain justru menyulitkan bagi partai-partai kecil/baru.

Orientasi elektoral dengan menanggalkan peran dan fungsi ideal partai politik nyatanya tidak hanya dipengaruhi oleh perubahan perilaku masyarakat tetapi juga oleh aturan-aturan pemilu seperti tingginya ambang batas yang dibuat partai politik lama untuk mempertahankan keuntungannya dan mempersulit partai-partai baru/kecil untuk bersaing dengan mereka. Selain itu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik juga merupakan upaya dari elit partai politik lama untuk mempertahankan keuntungannya dari pihak-pihak yang mengancam dalam hal ini partai baru. Misalnya syarat pendirian partai politik harus terdapat di 100% provinsi, 75% Kabupaten/kota dan 50% kecamatan (pasal 3). Selain itu pada undang-undang tersebut batas maksimal sumbangan ke partai politik dalam 1 tahun

adalah 7,5 Miliyar, naik 3,5 Miliyar dari Undang-Undang Partai Politik tahun 2008. Selain sangat memberatkan, masalah lainnya adalah persyaratan itu hanya berlaku untuk partai baru sedangkan tidak dengan partai lama, hal ini juga ditegaskan dalam Peraturan KPU (PKPU) Nomor 6 Tahun 2018. Artinya setiap partai mesti memiliki basis massa dan modal yang kuat dan partai tanpa pemodal cenderung sulit untuk bersaing dalam kompetisi.

Beratnya syarat pembentukan partai politik, tingginya angka maksimum modal dan perubahan-perubahan pada detail rekayasa elektoral tidak lain menegaskan dominasi dari partai politik lama. Tidak hanya menegaskan dominasi partai lama, akibatnya juga berdampak pada perubahan model kepartaian yakni menguatnya partai politik partai. Karena pada dasarnya sumber daya utama dari partai politik lama bukan masyarakat atau pemilih loyalnya tetapi keuntungan yang didapatkan dari koalisi dengan penguasa atau pemenang. Seperti halnya di jelaskan bahwa petahan selalu didukung oleh koalisi gemuk meski berbeda dalam spektrum ideologi merupakan tanda bahwa masing-masing partai berusaha mempertahankan sumber daya utamanya yang berasal dari koalisi dengan penguasa.

Fenomena menguatnya partai politik kartel ini selain menjelaskan hasil rekayasa elektoral pada pemilu serentak 2019 yang disproportional juga cukup untuk memperlihatkan bahwa kompetisi yang terjadi pada pemilu presiden 2019 khususnya bukan kompetisi ideologi, gagasan visi misi ataupun program kerja tetapi kompetisi yang dikendalikan oleh modal yang sama yakni *state subvention*. Jadi dengan demikian, menguatnya partai politik kartel memperlemah persaingan antara partai sehingga kedekatan terhadap pemilih akan semakin longgar dan partai tidak lagi menjalankan fungsinya sebagai perwakilan masyarakat tetapi justru sebagai broker antara masyarakat dan pemerintah, bahkan lebih

dari itu partai politik menjadi bagian dari pemerintah (*part of state*).

## **PENUTUP**

Perubahan aturan-aturan elektoral alih-alih memberikan dampak positif terhadap dinamika keterwakilan dalam politik justru malah menguatkan keberadaan partai politik kartel untuk semakin mempertahankan keuntungannya. Pasalnya aturan yang dibuat tidak hanya menyederhanakan jumlah partai dengan cara kompetitif tetapi memberi peranan besar pada para pemodal untuk menentukan partai politik yang akan lolos, bahkan yang menarik adalah sumber daya partai-partai politik itu sama yakni subsidi negara (*State subvention*). Pada saat yang sama partai kartel tidak hanya menguat karena identifikasi partai yang cenderung melemah dan digantikan dengan *Figur sentris* tetapi juga tingginya ambang batas mendorong partai politik untuk mencari jalan pintas dengan berorientasi pada pemilihan umum tanpa memperdulikan peran dan fungsinya dalam masyarakat, hal ini dilakukan untuk mempertahankan eksistensinya. Keunggulan aturan main dan adaptasi partai politik pada akhirnya hanya menguntungkan partai-partai lama dan mempersulit lolosnya partai-partai kecil/baru. Ketidakhadiran partai-partai baru/kecil inilah yang kemudian memperparah dinamika keterwakilan dalam sistem politik Indonesia hingga pada akhirnya kenaikan angka partisipasi politik pada pemilu serentak tahun 2019 menjadi sia-sia dan persaingan antar partai tidak lagi kompetitif melainkan dikendalikan (*contained*). Hal itu menunjukkan bahwa partai dewasa ini tidak lagi menjadi perwakilan masyarakat tetapi justru adalah broker antara masyarakat dan pemerintah, bahwa bagian dari pemerintah itu sendiri (*part of the state*).

## DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel. (1988), “The Return to The State”, *American Political Science Review*, 82(3):853-874.
- Benoit, Kenneth (2005), “Duverger’s Law and The Study of Electoral System”, *French Politics*, Vol. 4, 2005:69-83.
- Campbell, A., Converse, P, Miller, W., & Stokes, D. (1960), *The American Voters*, New York: Wiley.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Heaven, CT: Yale University Press.
- Dalton, R. J. & Wattenberg, M. P. (2000) “Partisan Change and Democratic Process”. Dalam R. J. Dalton & M. P. Wattenberg (Ed.). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. (2008), *Citizens Politics* (5<sup>th</sup> ed.), Washington, DC: CQ Press.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice (1972), (*Party Politics and Pressure Group: A Comparative Introduction*, New York: Thomas Y. Crowell.
- Eckstein, H. (1960), *Pressure Group Politics: The Case of British Medical Assotiation*. Staford, CA: Stanford University Press.
- Ginting, Fuad Putera Perdana dan Saragih, Anwar (2018), “Ilusi Demokrasi Substansial di Indonesia: Sebuah Kritik Terhadap Impementasi Parliamentary Treshlod”, *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 10 (2) (2018):79-90.
- Inglehart, Ronald. (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Ishiyama, John dan Marijke Breuning (2013), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu*, Jakarta: Kencana.
- Kartawidjaja, Pipit R. dan Aminuddin, M. Faishal (2014), *Demokrasi Elektoral (Bagian 1): Perbandingan Sistem dan Metode Dalam Kepartaian dan Pemilu*, Surabaya: Sindikasi Indonesia.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1995), "Changing Models of Party Organization Party Democracy: The Emergence of The Cartel Party". *Party Politics* 1(5):28.
- Lawson, Key dan Merkl, Peter (1988), "Alternative Organizations: Environmental, Supplementary, Communitarian and Antiauthoritarian", dalam Key Lawson dan Peter Merkl (Ed.). *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (1994), *Electoral System and Party System: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press.
- Neuman, W.R., (1986), *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in The American Electorate*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pamungkas, Sigit (2009), *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Sartori, G. (1968), "Political Development and Political Engineering", dalam J. Montgomery & A. Hirschman (Ed.). *Public Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Supriyanto, Didik dan Mellaz, Agust (2011), *Ambang Batas Perwakilan, Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Jakarta: Perludem.

Thoha, Miftah (2014), *Birokrasi Politik dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Kencana.

Ware, A. (1996) *Political Parties and Party System*. Oxford, UK: Oxford University Press.