

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Perkembangan Partai Politik

Pada umumnya perkembangan partai politik sejalan dengan perkembangan demokrasi, yakni dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak-hak parlemen. Semakin luas pertumbuhan fungsi dan kebebasan majelis politik, maka semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antar-mereka dan bersaing dalam pentas politik. Semakin luas hak individu untuk memberikan suaranya, semakin perlu untuk mengorganisir dan menyalurkan suara para pemilih. Dengan demikian, perkembangan partai politik terjadi di dalam maupun di luar lingkaran parlemen, dengan karakteristiknya yang saling berbeda.

Partai politik memiliki peran sebagai instrumen perwakilan dan sarana untuk menjamin pergantian pemerintahan secara teratur. Tetapi perlu diingat, bahwa dalam masyarakat yang beragam, keberadaan partai politik itu muncul ketika persoalan identitas nasional telah teratasi dan legitimasi lembaga-lembaga negara telah kuat mengakar. Dalam kaitan ini, teori-teori kepartaian dalam perspektifnya selalu menggambarkan partai politik dalam hubungannya dengan pemeliharaan nilai-nilai demokrasi yang berlangsung dalam kerangka persaingan perebutan

kekuasaan secara kompetitif. Partai politik dapat tumbuh dalam lingkaran intra-parlemen dan juga dapat terbentuk di luar lingkungan parlemen. Faktor lingkungan dapat memengaruhi ideologi dan tujuan dari suatu partai. Keduanya tumbuh memiliki ideologi dan tujuannya masing-masing, sehingga akan terdapat suatu kompetisi dalam lingkungan sosial-politik di suatu negara.

Jika melihat perkembangan sejarah partai politik, tahap perkembangannya sama dengan perkembangan di Eropa Barat, Inggris, dan sebagian di Amerika Serikat.¹⁷ Pada tahap pertama, pertumbuhan partai politik umumnya terjadi setelah adanya pemerintahan perwakilan. Jika dilacak secara historis, maka ideologi sering dikaitkan dengan nama partai tertentu seperti liberal dan konservatif, republik dan demokrat, legitimis, bonapartis, dan sebagainya. Semua partai politik dan pandangan pemimpin partai pada tahap ini dijiwai oleh falsafah liberal yang mempunyai dialektika khusus dalam mengajukan premis-premis logika dan berargumen bahwa “satu orang satu suara”. Tanpa itu, pemerintah akan menjadi sebuah tirani. Pernyataan ini menentang argumen Burke terdahulu yang mendukung sistem perwakilan yang hanya diperuntukkan orang-orang bijak, dan kekhawatiran bahwa “massa” akan menggunakan partai politik sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memuaskan kepentingan mereka sendiri.

¹⁷ Lihat Macridis, Roy C., 1967, *Introduction, The History, Function, and Typology of Parties. contemporary Trends and Ideas*, hal. 20, New York, Evanston, London: Harper and Row, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Dr. Ichlasul Amal, 2012, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, ed. 2, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Tahap kedua perkembangan partai politik muncul setelah pertengahan abad XIX. Tahapan awal terjadi perluasan daerah lingkup pemilihan di Amerika Serikat pada pertengahan tahun 1830-an, antara 1848-1870, dan pada waktu yang hampir bersamaan juga terjadi di Jerman dan negara-negara di Eropa Barat lainnya. Mulanya hal tersebut tidak mengubah karakter partai politik melainkan hanya memberi kondisi untuk berubah. Kepemimpinan menjadi elemen dasar partai politik tetap berada pada wakil-wakil di parlemen. Tetapi saat ini dukungan harus berasal dari pendukung yang lebih luas.

Hal ini yang menyebabkan adanya perubahan bertahap dalam organisasi partai. Salah satu diantaranya adalah perkembangan organisasi di pusat secara permanen untuk mengumpulkan suara, mengumpulkan dana, mengajukan program, dan menetapkan kepemimpinan partai baik secara langsung maupun tidak langsung. Mulanya di Amerika Serikat dan pada tahun 1870 di Inggris dan Eropa Barat, partai politik menjadi organisasi besar yang menyerupai suatu piramida yang bagian puncaknya adalah anggota parlemen, sedangkan bagian bawahnya adalah masyarakat luas.

Tahap ketiga dari perkembangan partai politik terjadi pada periode sebelum dan sesudah akhir abad XIX. Pada periode ini seorang ahli politik Maurice Duverger, mengaitkan pertumbuhan dari apa yang disebutnya partai-partai politik di luar parlemen (*extra-parliamentary parties*). Cikal bakal organisasi tersebut bukan berasal dari anggota parlemen tetapi dari

orang-orang yang tidak senang pada parlemen, dan orang-orang yang ingin keluar dari parlemen bahkan ingin menghapusnya. Anggota parlemen dan tokoh terkemuka memberikan kesempatan kepada pihak yang mengorganisasi, dari kaukus (rapat anggota-anggota partai politik) parlemen kepada federasi teritorial, dan dari pemimpin partai kepada dewan atau komite nasional.

Keanggotaan partai ditawarkan secara luas, dan setiap anggota membayar iuran, berpartisipasi, bergerak, dan aktif. Program partai menjadi spesifik dan diarahkan pada kepincangan-kepincangan sosial ekonomi yang dihasilkan oleh revolusi industri. Partai politik pun muncul sebagai suatu gerakan berdisiplin dengan satu visi tertentu dengan dukungan massa. Seperti Partai Sosialis Perancis di bawah Jure, Partai Sosial Demokrat di bawah Bebel, Partai Buruh Inggris di bawah Keir Hardie dan inspirasi Kaum Fabian adalah semacam persilangan antara gereja yang kurang memiliki pengabdian dan tentara yang kurang disiplin, tetapi kombinasi keduanya menghasilkan suatu kekuatan berdisiplin.

Dengan adanya perkembangan partai komunis di Eropa Barat, hal tersebut menjadi tahap keempat dari perkembangan partai politik dan siklus penuh dari perkembangan partai dan arti demokratisasi telah tercapai. Di bawah serangan kaum komunis, partai-partai sosialis makin beradaptasi dengan pemerintah demokrasi dan parlemen. Sebaliknya, partai liberal terpaksa harus menarik dukungan massa yang sebelumnya

menjadi pendukung kaum sosialis, dan yang kini secara aktif dan militan dirangkul oleh pihak komunis.

Tahap-tahap perkembangan partai politik yang terjadi di dunia, membuat kita paham mengenai partai yang merupakan sebuah konsekuensi dan bukan “penyebut” demokrasi, tetapi sekaligus muncul maka partai dapat memperkuat kondisi-kondisi sebelumnya, yakni kelangsungan demokrasi. Dengan kata lain, kebebasan mengadakan asosiasi dan berpartisipasi memungkinkan pembentukan sistem kepartaian dan pertumbuhannya, maka partai dan sistem kepartaian secara keseluruhan memperkuat dan menopang komitmen terhadap kebebasan dasar tersebut.

2.1.2 Tipologi Partai Politik

Para ahli politik dalam penelitiannya, berupaya untuk membentuk tipologi dan model partai politik dalam rangka mengetahui makna penting dari organisasi partisan ini. Tipologi partai politik bertujuan untuk memberikan garis-garis besar dan petunjuk guna memberikan suatu aturan dan posisi yang jelas apabila terjadi suatu kekaburan dalam sistem kepartaian. Tipologi berguna sebagai parameter dalam menentukan karakteristik spesifik yang menjadi perilaku partai politik.

Oleh Carl J. Friedrich seorang ahli politik, mendefinisikan partai politik sebagai berikut.

A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leader the control of

*a government, with the further objective of giving to member of the party, through such control ideal and material benefits and advantages.*¹⁸

Lalu ada Sigmund Neuman yang juga menyatakan opininya terkait definisi partai politik, yaitu:

*A political party is the articulate organization of society's active political agent; those who are concerned with the control of governmental policy power, and who complete for popular support with other group or groups holding divergent view.*¹⁹

Dalam prosesnya, para ahli politik ini menggunakan analisa dan pendekatan klasik yang dipengaruhi oleh konsep Maurice Duverger, Sigmund Neumann, maupun Otto Kirchheimer.²⁰ Duverger merumuskan konsep yang membedakan antara “partai massa” dan “partai kader”, sedangkan Neumann memberikan penekanan pada klasifikasi antara “*parties of individual representation*” dengan “*parties of democratic (mass) integration*”.²¹ Sementara itu, partai politik di Indonesia sering kali terlihat sebagai partai yang lemah dalam hal menjalankan fungsi intermediari. Maka dari itu, sistem kepartaian yang berjalan di Indonesia adalah sistem kepartaian yang *inchoate* (jauh dari sempurna dan kurang berkembang).

¹⁸ Lihat Prof. Miriam Budiardjo, 2017, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, *Partai Politik*, hal. 404. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

¹⁹ Lihat Prof. Miriam Budiardjo, 2017, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, *Partai Politik*, hal. 404. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

²⁰ Lihat Richard Gunther and Larry Diamond, 2003, “*Species of Political Parties: A New Typology*”, *Party Politics*, Vol. 9, SAGE Publications, hal. 167. Diakses melalui: <https://olemiss.edu/courses/pol628/guntherdiamond03.pdf>, pada tanggal 21 November 2022.

²¹ Lihat Steven B. Wolinetz, 2002, “*Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies*”, hal. 138. Diakses melalui: <https://olemiss.edu/courses/pol628/wolinetz02.pdf>, pada tanggal 21 November 2022.

Partai politik memiliki berbagai jenis berdasarkan basis sosiologisnya. Sekurang-kurangnya terdapat lima jenis partai politik terhadap ideologi dan kepentingannya, yakni partai proto, partai kader, partai massa, partai diktatorial, dan partai *catch-all*.²² Berikut ini adalah penjelasannya.

1. Partai Proto; adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti sekarang ini. Partai semacam ini muncul di Eropa Barat sekitar abad pertengahan hingga akhir abad ke-19. Ciri yang paling menonjol partai proto adalah pembedaan antara kelompok anggota atau '*ins*' dengan non anggota atau '*outs*'. Selebihnya, partai ini belum menunjukkan ciri sebagai partai politik dalam pengertian modern. Karena itu sesungguhnya partai proto adalah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologi masyarakat.
2. Partai Kader; merupakan perkembangan lebih lanjut partai proto. Partai ini muncul sebelum diterapkannya hak pilih secara luas bagi rakyat, sehingga sangat bergantung pada masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaannya terbatas, kepemimpinan serta para pemberi dana. Tingkat organisasi dan ideologi partai kader sesungguhnya masih rendah karena aktivitasnya jarang

²² Lihat Dr. Ichlasul Amal, 2012, "*Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*", *Pengantar*, hal. xvi-xviii. Yogyakarta: Tiara Wacana.

didasarkan pada program dan organisasi yang kuat. Keanggotaan partai ini utamanya berasal dari golongan kelas menengah ke atas. Akibatnya, ideologi partai kader adalah konservatisme ekstrem atau maksimal reformisme moderat. Karena itu partai kader tidak memerlukan organisasi besar yang dapat memobilisasi massa. Dengan demikian, dalam pengertian ini partai kader lebih tampak sebagai suatu kelompok informal ketimbang sebagai organisasi yang didasarkan pada disiplin. Contoh partai kader adalah Partai Radikal-Sosialis pada masa Republik Ketiga, Republik Keempat, dan Republik Kelima di Perancis. Sekarang ini ciri dari partai kader dapat ditemukan pada partai-partai liberal di Italia dan Partai Kebebasan dan Demokrasi Rakyat di Belanda. Kemampuan partai ini untuk merekrut pemilih telah makin merosot lantaran ideologi dan organisasinya yang dianggap ketinggalan zaman. Jika seabad yang lalu partai ini mampu mengumpulkan suara secara mayoritas, maka sekarang ini target 5% sampai 10% perolehan suara merupakan hal yang sulit dicapai oleh partai ini.

3. Partai Massa; muncul pada saat terjadi perluasan hak pilih rakyat sehingga dianggap sebagai suatu respon politis dan organisasional bagi perluasan hak-hak pilih serta pendorong bagi perluasan lebih lanjut hak-hak pilih tersebut. Jadi, latar belakang munculnya partai massa amat bertolak belakang

dengan kemunculan partai proto maupun partai kader. Partai proto dan partai kader terbentuk di dalam lingkungan parlemen (intra-parlemen) yang memiliki basis pendukung kelas menengah ke atas, serta memiliki tingkat organisasional dan ideologis yang relatif rendah. Sebaliknya, partai massa dibentuk di luar parlemen (ekstra-parlemen), artinya berorientasi pada basis pendukung yang luas, misalnya golongan buruh, petani, dan kelompok agama, serta memiliki ideologi yang cukup rapih untuk mencapai tujuan-tujuan ideologisnya. Tujuan utama partai ini tidak hanya untuk memperoleh kemenangan dalam pemilihan, tetapi juga untuk “memberi pendidikan politik bagi para anggotanya dalam rangka membentuk elit yang berlangsung direkrut dari massa”. Salah satu contoh partai massa adalah Partai Sosialis Perancis yang dipimpin oleh Francois Mitterand.

4. Partai Diktatorial; partai ini sebenarnya merupakan sub-tipe dari partai massa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Pemimpin tertinggi dari partai ini melakukan kontrol yang sangat ketat terhadap pengurus bawahan maupun anggota-anggota partai. Rekrutmen keanggotaan partai diktatorial dilakukan secara lebih selektif daripada partai massa. Untuk diterima sebagai anggota partai ini, seseorang harus lebih dahulu diuji loyalitasnya dan komitmennya

terhadap ideologi partai. Partai diktatorial menuntut pengabdian secara total dari setiap anggotanya. Contoh partai semacam ini adalah partai-partai komunis di Eropa Timur dan Partai Fasis di Italia, serta partai-partai yang terdapat di Negara Vietnam, RRC, dan Kuba.

5. Partai *Catch-all*; partai ini merupakan gabungan dari partai kader dan partai massa. Istilah *catch-all* pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan perubahan karakteristik partai-partai di Eropa Barat pada masa pasca Perang Dunia II. *Catch-all* diartikan sebagai “menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya”. Tujuan utama partai ini adalah memenangkan pemilihan dengan cara menawarkan program-program dan keuntungan bagi anggotanya sebagai pengganti ideologi yang kaku. Dengan demikian, aktivitas partai ini berkaitan dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekanan.

Tipologi partai politik tersebut memberikan pengetahuan tentang basis klasifikasi dan pemahaman tentang partai politik dan relasinya dengan masyarakat. Riset tentang kajian partai politik terus berkembang sehingga berdampak terhadap perluasan tentang tipologi dan analisis secara empirik maupun normatif.

Adapun model dan karakteristik partai politik yang dikemukakan oleh Richard S. Katz dan Peter Mair pada tabel berikut.²³

Tabel 2.1.2.1

Model dan Karakteristik Partai Politik

Karakteristik	<i>Elite Party</i>	<i>Mass Party</i>	<i>Catch-all Party</i>	<i>Cartel Party</i>
Periode	Abad 19	1880-1960	1945-	1970-
Derajat Inklusifitas Sosial Politik	Pembatasan hak pilih	Pemberian hak pilih dan perluasan hak pilih	Hak pilih berlaku universal	Hak pilih berlaku universal

²³ Lihat Richard S. Katz and Peter Mair, “*Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*”, The American Political Science Association, Vol. 1 No. 1, SAGE Publications. Diakses melalui: https://www.academia.edu/1261590/Changing_models_of_partyorganization_and_party_democracy, pada tanggal 10 Oktober 2022.

Level Distribusi Politik	Pembatasan yang tinggi	Konsentrasi relatif	Menurunnya konsentrasi	Relatif tersebar
Tujuan Politik Utama	Distribusi hak istimewa (<i>privillage</i>)	Reformasi sosial ataupun oposisi terhadapnya	Peningkatan kesejahteraan sosial	Politik sebagai profesi
Basis Kompetensi Partai	Menjaga eksistensi status ataupun stratifikasi	Kapasitas perwakilan	Efektivitas kebijakan	Keahlian manajerial efisiensi
Pola Kompetisi Pemilu	Kontrol	Mobilisasi	Kompetitif	<i>Contained</i> (kerjasama diantara pihak yang seolah-olah kompetitor; fokus mengubah kebijakan negara)
Sifat Alami Organisasi dan Kampanye	<i>Irrelevant</i>	Padat karya	Padat karya dan padat modal	Padat modal

Sumber dana Utama Partai	Personal	Iuran anggota dan sumbangan	Kontribusi dari berbagai variasi sumber	Subsidi negara
Relasi Anggota dan Elit Partai	Elit sebagai anggota	<i>Bottom up;</i> pertanggungjawaban elit terhadap anggota	<i>Top down;</i> anggota merupakan 'penggembira' (<i>cheerleaders</i>) bagi elit	Strata dan hierarki; kerjasama otonom yang saling menguntungkan (<i>mutual autonomi</i>)
Karakter Keanggotaan	Kecil dan elitis	Besar dan homogen; rekrutmen dan pendaftaran aktif; keanggotaan sebagai konsekuensi logis dari identitas atau status anggota; fokus utama pada hak dan kewajiban	Keanggotaan terbuka bagi semua (heterogen; penekanan utama pada hak anggota dibanding kewajibannya; keanggotaan bersifat individual	Hak dan kewajiban bukan hal penting; menekankan keanggotaan sebagai individu dibandingkan badan yang terorganisir; legitimasi dari para anggota merupakan mitos belaka

Saluran Komunikasi Partai	Jaringan interpersonal	Partai menyediakan sendiri saluran komunikasi	Partai berkompetisi untuk mendapatkan akses terhadap saluran komunikasi yang dimiliki pihak non-partai	Partai memiliki keistimewaan via regulasi (negara) dalam akses saluran komunikasi
Posisi Partai dengan Masyarakat dan Negara	Batasan yang tidak jelas antara negara, partai, dan masyarakat	Partai menjadi milik masyarakat, dinisbatkan mewakili berbagai segmen baru yang ada masyarakat	Partai sebagai perantara (<i>broker</i>) hubungan antara negara dengan masyarakat	Partai menjadi bagian dari negara (<i>state agency</i>)
Tipe Perwakilan	<i>Trustee</i>	<i>Delegate</i>	<i>Entrepreneur</i>	Agen negara

2.1.3 Perkembangan Partai Politik di Indonesia

Menurut catatan sejarah, sistem kepartaian di Indonesia mulai muncul pada dekade awal abad XX di bawah pengaruh Politik Etis Kolonial Belanda, dengan lahirnya kelompok cendekiawan baru di Indonesia, dan banyaknya pemikiran baru islam. Dalam suatu gerakan yang relatif cepat pada tahun 1910 sampai 1920 gerakan-gerakan golongan islam, kaum komunis, dan nasional banyak timbul. Gerakan tersebut terpusat di Jawa, yang kemudian menyebar ke Sumatera, Sulawesi, dan Kalimantan. Kebanyakan elit politik di Negara Indonesia terbentuk dalam tahun-tahun tersebut.

Pada tahun 1945, partai-partai dibangkitkan kembali setelah beberapa bulan setelah proklamasi. Pada saat itu, suatu konstitusi eksekutif yang baru dan kuat diumumkan dengan suatu rancangan pembentukan suatu partai tunggal. Diharapkan partai tunggal tersebut menjadi motor perjuangan. Tetapi kemudian para pemimpin pemerintahan mengalihkan kepada sistem kepartaian parlementer, karena sistem partai tunggal dianggap berbau fasis. Kemudian pada tahun 1968 ada usaha untuk mengganti sistem kepartaian, yaitu dengan sistem dwi-partai. Sistem ini dapat membatasi pengaruh partai-partai yang mendominasi kehidupan politik. Namun sistem ini banyak ditentang oleh partai-partai yang merasa terancam eksistensinya. Akhirnya gerakan ini dihentikan pada tahun 1969. Indonesia memiliki sejarah evolusi partai dengan sistem multi-partainya. Sistem tersebut telah melalui beberapa tahap dengan bobot kompetitif

yang berbeda-beda. Mulai 1989, Indonesia berupaya mendirikan suatu sistem multi-partai yang mengambil unsur-unsur positifnya.²⁴

Pasca reformasi 1998, gambaran umum mengenai partai politik yang ada di Indonesia lebih didominasi perspektif aliran politik ataupun spektrum ideologi. Studi ini dilakukan oleh Aspinall dkk,²⁵ memberikan pengukuran dan pemetaan terhadap partai politik di Indonesia dengan menyatakan bahwa ideologi ataupun kebijakan tidak lagi menjadi hal penting ataupun pembeda utama diantara partai politik, mengingat akan adanya kartelisasi. Ada sejumlah kompleksitas tersendiri dalam upaya menemu kenali organisasi partai politik di Indonesia, utamanya dalam konteks menilai bagaimana tipologi, spesies, karakteristik, ataupun pemodelan, seperti yang diterorisasikan oleh sejumlah ahli.

Dua dekade pasca reformasi atau demokratisasi Indonesia, partai-partai di Indonesia secara relatif berupaya mencari format apakah sesuai dengan tipologi partai kader atau partai massa. Secara umum, partai politik berorientasi mengarah pada partai massa, namun seiring dengan perjalanan waktu, basis massa yang menjadi orientasi partai menjadi lebur. Meski awalnya berupaya membasiskan diri pada pembelahan sosial yang ada di masyarakat, misalnya aliran politik seperti santri dengan abangan, ataupun

²⁴ Lihat Prof. Miriam Budiardjo, 2017, *“Dasar-Dasar Ilmu Politik”*, Partai Politik, hal 455-457. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

²⁵ Lihat Edward Aspinall, Diego Fossati, Burhanuddin Muhtadi, and Eve Warburton, 2018, *“Mapping the Indonesian Political Spectrum”*, New Mandala. Diakses melalui <http://www.newmandala.org/mapping-indonesian-political-spectrum>, pada tanggal 10 November 2022.

nasionalis, islam, dengan sekuler. Namun hal ini tidak lagi menjadi suatu premis yang tetap.

Demokrasi kompetisi melalui Pemilu, tendensi yang terlihat adalah partai politik di Indonesia memiliki kesesuaian dengan model *parties of mass integration* atau *parties of social integration*, yang secara prinsip melegitimasi tata hukum. Model ini dicirikan dengan upaya partai membangun kapasitas organisasi dalam menyediakan berbagai jenis pelayanan atau kebutuhan bagi para anggota, dan klasifikasi jenis-jenis layanan atau kebutuhan berdasarkan kepentingan komunitas partisan.

Dalam perhelatan Pemilu tahun 2009 di Indonesia, peran sentral yang berada ditangan partai politik, telah memunculkan jenis partai politik baru, menurut Aminuddin dan Ramadlan, jenis baru tersebut adalah *match-all party* yang merupakan jenis yang tidak terwakili dalam klasifikasi ataupun tipologi partai dan tidak hadir dalam iklim politik seperti di demokrasi barat.²⁶ Jenis ini, muncul dan berkembang sebagai proses adaptasi partai dalam iklim politik pragmatis di Indonesia, baik dalam Pemilu maupun dalam parlemen.

Perkembangan partai politik mendorong munculnya karakteristik *catch-all party* di kalangan partai politik Indonesia. Bentuk dan karakter partai politik sebetulnya dipengaruhi oleh kerangka sosial-politik masyarakat. Sebagai sub-sistem dari sistem sosial-politik negara, partai

²⁶ Lihat M. Faishal Aminuddin dan Moh. Fajar Shodiq Ramadlan, 2015, "*Match-All Party: Pragmatisme Politik dan Munculnya Spesies Baru Partai di Indonesia Pasca Pemilu 2009*", Jurnal Politik, Vol. 1, Iss. 1, Art. 2. Diakses melalui: <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1099&context=politik>, pada tanggal 15 November 2022.

politik dalam peranannya termasuk ke dalam infrastruktur politik, maka sudah dapat dipastikan akan selalu menggunakan metode-metode tertentu yang diadopsi dari lingkungan sosial politik setempat dalam usahanya mencapai tujuan utamanya, yaitu kekuasaan politik.

Demokrasi dan perubahan masyarakat terus berkembang. Basis kelas, struktur ideologi, maupun kualitas organisasional suatu partai semakin kecil arti pentingnya. Sebaliknya, kemampuan partai politik untuk mewakili rakyat, memengaruhi pergantian kepemimpinan politik baik lokal maupun nasional secara teratur dan damai, menyediakan akses bagi keanekaragaman yang ada, serta konsekuensi dan tanggungjawabnya merupakan elemen-elemen yang semakin penting dalam melihat perkembangan partai. Pergeseran semacam inilah yang mendasari proses transformasi kepartaian kearah *catch-all*.

Karakteristik ini merupakan implikasi dari perubahan situasi sosial, budaya, dan khususnya pembangunan politik yang bervariasi. Sehingga memberikan penurunan keterlibatan partai dalam konteks kebijakan, dan pertentangan antara arena kompetisi kebijakan yang bersifat lokal (kebutuhan langsung konstituen) dengan level nasional (garis kebijakan organisasi partai), menciptakan satu kerumitan tersendiri bagi partai dalam menjaga keseimbangan tersebut. Situasi ini menghasilkan satu jenis partai baru, yaitu partai kartel.

Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, partai politik secara

ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberi jalan kompromi bagi pendapat-pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*legitimate*). Batasan yang lebih lengkap dikemukakan oleh Mark N. Hagopian. Menurutnya, partai politik adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan.²⁷ Partai politik sebagai organisasi yang berfungsi mengartikulasikan kepentingan dan tuntutan rakyat, aktivitas partai politik tidak dapat dipisahkan dari peran yang berhubungan dengan pengelolaan Negara. Partai politik memainkan peranan esensial dalam menjamin kelangsungan suatu sistem politik.

Partai politik mempunyai kemampuan yang secara horizontal dapat menyatukan berbagai kelompok primordial dan fungsional karena partai politik dapat terorganisir secara *cross-sectoral*. Serta juga secara vertikal, dalam arti memainkan peran sebagai penghubung antara elit dan massa. Partai politik sering kali tidak berfungsi sebagai penyedia akses bagi penyaluran tuntutan yang absah kepada penguasa, tetapi semata-mata sebagai elemen dalam strategi pengelompokan pendapat yang saling berkompetisi antarpartai politik. Sebaliknya, disisi lain juga terdapat indikasi kartelisasi politik yang diantara partai politik tersebut memiliki

²⁷ Lihat Mark N. Hagopian, 1978, "*Regimes, Movement, and Ideologies: A Comparative Introduction to Political Science*". New York and London: Longman.

kesamaan ideologi atau pandangan mengenai suatu pendapat, sehingga akan terjadinya koalisi diantara partai politik tersebut.

Dapat dikatakan bahwa sistem kepartaian di Indonesia dalam sejarahnya tidak pernah menikmati bagian terbesar dari kekuasaan, kewenangan, dan legitimasi yang terdapat dalam tatanan politik yang ada. Partai juga tidak sepenuhnya dapat mengatasi konflik politik yang terjadi. Sistem kepartaian yang ada di Indonesia lebih ditandai oleh kartelisasi ketimbang kompetisi. Dalam kenyataannya banyak fakta yang menarik tentang mendemonstrasikan berbagai inkonsistensi dan inkoherensi perilaku partai politik di Indonesia. Sebagai sebuah negara, Indonesia juga tidak menafikan akan adanya sebuah kekacauan dalam sistem kepartaian dari semenjak merdekanya bangsa ini.

2.1.4 Kartelisasi Partai Politik

Apabila dalam tipologi partai politik yang dibahas sebelumnya menekankan analisisnya pada basis sosiologis yang berarti dalam konteks relasi partai dengan masyarakat sipil, maka Richard S. Katz dan Peter Mair melakukan teoritisasinya pada relasi antara partai dengan negara. Analisa tersebut menghasilkan tipologi “*the cartel party*” atau partai kartel.²⁸

²⁸ Lihat Richard S. Katz and Peter Mair, “*Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*”, hal. 16. The American Political Science Association, Vol. 1 No. 1, SAGE Publications. Diakses melalui: https://www.academia.edu/1261590/Changing_models_of_partyorganization_and_party_democracy, pada tanggal 10 Oktober 2022.

Menurut Kuskridho Ambardi, ada 5 ciri kartel dalam sistem kepartaian di Indonesia, yakni:²⁹

1. hilangnya peran ideologi partai sebagai faktor penentu perilaku koalisi partai;
2. sikap permisif dalam pembentukan koalisi;
3. tiadanya oposisi;
4. hasil-hasil Pemilu hampir-hampir tidak berpengaruh dalam menentukan perilaku partai politik;
5. kuatnya kecenderungan partai untuk bertindak secara kolektif sebagai satu kelompok.

Apabila partai politik sudah menjadi jaringan yang terkartelisasi, dalam menggunakan sumber daya negara akan menjadi kekuatan politik yang tidak dapat ditandingi oleh kekuatan politik yang lainnya. Sehingga partai politik yang mulanya masih mempertahankan ideologi partainya dan tetap idealis, maka seiring dengan besarnya kekuatan politik dari jaringan partai kartel akan menyebabkan kecenderungan bersikap pragmatis dengan memilih merapat pada kekuatan politik tersebut. Sebagai akibat dari fenomena ini, maka kontestasi yang bersifat kompetitif akan sulit muncul, karena sudah disandra, dan walaupun ada pesaingnya itu hanya semata-mata sebagai agenda *setting* dari elit penguasa. Hal ini terjadi karena

²⁹ Lihat Kuskridho Ambardi, 2009 “*Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*”, hal 3. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

kekuatan-kekuatan partai politik dan elit hanya berpangku pada target posisi politik.

Artinya, negara diinvasi oleh partai dan peraturan kebijakan yang ditentukan juga oleh partai. Negara dalam situasi ini dilihat sebagai sebuah struktur terlembaga dalam rangka mendukung, memberi garansi bagi yang berada di dalam dan menyingkirkan yang di luar. Partai politik tidak lagi sebagaimana partai dalam pendekatan partai *catch-all*. Dalam persepektif partai kartel, partai tidak hanya sekadar menjalankan peran sebagai intermediari antara negara dengan masyarakat, tapi agen semi-negara.³⁰

Partai kartel dengan demikian adalah organisasi partisan jenis baru yang kemunculannya merupakan karakteristik dari hubungan saling memengaruhi (*interpenetration*) antara partai dengan negara, dan juga hasil dari pola kerjasama antar partai yang bersifat kolusif. Disebut kolusif, karena terjadi pola relasi dan kerjasama yang seolah-olah kompetitif antar kompetitor, secara prinsip hilang, kecuali pada saat Pemilu. Di luar Pemilu, partai-partai saling bekerjasama, membangun kesepakatan, dan perjanjian yang membutuhkan persetujuan dari hampir semua partisipan.³¹

Partai kartel merupakan fenomena empirik yang terasosiasi dengan revisi model demokrasi normatif, di mana dalilnya menyatakan, esensi

³⁰ Lihat Richard S. Katz and Peter Mair, “*Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*”, hal. 16. The American Political Science Association, Vol. 1 No. 1, SAGE Publications. Diakses melalui: https://www.academia.edu/1261590/Changing_models_of_partyorganization_and_party_democracy, pada tanggal 10 Oktober 2022.

³¹ Lihat Richard S. Katz and Peter Mair, “*Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*”, hal. 17. The American Political Science Association, Vol. 1 No. 1, SAGE Publications. Diakses melalui: https://www.academia.edu/1261590/Changing_models_of_partyorganization_and_party_democracy, pada tanggal 10 Oktober 2022.

demokrasi terletak pada kemampuan pemilih dalam menentukan berbagai menu baku yang disediakan partai. Demokrasi merupakan racikan sejumlah kehendak publik oleh para elit, dibandingkan keterlibatannya dalam pembuatan kebijakan. Pemilih hanya berharap pada hasil dibanding proses, sebab ia wilayah kompetensi para profesional. Partai merupakan kemitraan para profesional, bukan asosiasi dari, oleh, dan untuk warga negara.³²

Apabila ingin melihat sistem kepartaian yang kompetitif untuk mewujudkan demokratisasi di Indonesia, maka sistem kepartaian harus terbentuk secara mapan yang menampakkan suatu pandangan demokrasi yang sehat dan stabil. Busse seorang ilmuwan politik, menyatakan bahwa persaingan antarpolitical politik yang sehat akan berpengaruh langsung terhadap pembentukan lembaga-lembaga politik di Eropa pasca komunis menjadi berkualitas, kemudian juga persaingan antarpolitical politik dapat mencegah eksploitasi sumber daya negara secara bersama-sama dengan partai politik yang terkartelisasi.³³

Karakteristik sistem kepartaian yang kompetitif dapat disandingkan dengan yang kartelisasi³⁴, yaitu pada tabel berikut ini.

³² *Ibid*, hal 22.

³³ Lihat Kuskridho Ambardi. 2009. *"Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi"*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

³⁴ Lihat Kuskridho Ambardi, 2009, *"Kompetisi atau Kartelisasi? Framework Teoretik Sistem Kepartaian di Indonesia"*, hal. 210. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, dalam Dr. Ichlasul Amal, *"Teori-Teori Mutakhir Partai Politik"*, 2012. Yogyakarta: Tiara Wacana.

^a Adaptasi dari Giovanni Sartori (1976).

^b Adaptasi dari Richard S. Katz and Peter Mair (1995).

Tabel 2.1.5.1
Karakteristik Sistem Kepartaian

No.	Dimensi	Sistem Kepartaian Kompetitif^a	Sistem Kepartaian Kartelisasi^b
1.	Ideologi Partai dan Program	Menjadi faktor penting dalam membentuk perilaku partai	Bukan faktor penentu perilaku partai
2.	Perilaku koalisi	Cenderung membentuk koalisi berbasis ideologi atau program	Tidak peduli dengan warna ideologi atau program, koalisi merangkum semua partai dan menghasilkan koalisi turah (<i>oversized coalition</i>)
3.	Oposisi politik	Hadir dengan garis pemisahan yang jelas	Absen
4.	Efek kemenangan dan kekalahan dalam Pemilu dalam proses pembentukan pemerintahan	Bersifat konsekuensial, ada efeknya	Tidak konsekuensial, tidak membawa efek

5.	Mode dalam menangani isu kebijakan	Dilakukan secara individual oleh masing-masing partai	Dilakukan oleh partai-partai sebagai suatu grup
----	------------------------------------	-------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

Dimensi yang ada dalam tabel di atas dapat digunakan sebagai indikator dalam membedakan sistem kepartaian kompetitif dengan sistem kepartaian kartelisasi. Pada subab sebelumnya memang sudah ada tabel yang membandingkan jenis-jenis partai politik yang diadaptasi dari Katz dan Mair. Namun berbeda dalam proses klasifikasi yang dilakukan oleh Katz dan Mair, itu merupakan identifikasi langsung terhadap partai politiknya.

2.1.5 Arena Kartelisasi Partai Politik

Gagasan bahwa partai politik bisa berperilaku berbeda dari satu arena ke arena lainnya sesungguhnya bukan gagasan baru. Jauh sebelumnya, Robert Dahl dalam tulisannya *Patterns of Opposition*, telah mengidentifikasi adanya beberapa arena atau situs politik tempat interaksi partai.³⁵ Berbagai arena ini mencakup arena pemilihan umum, birokrasi, parlemen, pemerintahan lokal, dan sebagainya.

³⁵ Lihat Robert Dahl, 1966, "*Patterns of Opposition*", dalam Robert Dahl (ed), "*Political Oppositions in Western Democracies*". New Haven: Yale University Press.

Pada suatu sistem, arena pemilihan umum menjadi arena penting untuk mempelajari interaksi dan kompetisi antarpantai. Birokrasi menjadi arena pokok bagi suatu partai untuk berkompetisi. Lalu parlemen menjadi arena kompetisi jabatan kekuasaan. Yang menjadi pemain kuncinya adalah yang berada di pusat organisasi, bisa legislator bahkan birokrat. Demi memelihara dukungan elektoral yang dikumpulkannya sewaktu pemilihan umum, suatu partai mungkin akan mengorbankan tujuan lain untuk mendapatkan jabatan politik atau menerapkan suatu kebijakan publik.

Hal ini dapat terjadi karena partai memerlukan koalisi. Partai juga dapat mengalami dilematis ketika partai harus memilih antara bersetia dengan pilihan kebijakannya atau mendapatkan atau mempertahankan jabatan publik dimana keduanya dapat bersinggungan. Dalam situasi dilematis seperti ini partai bisa mengubah perilakunya untuk meraih satu tujuan dan melepaskan tujuan yang lain. Partai politik selalu berada lebih dari satu arena politik. Jika dalam sistem kepartaian di Inggris, sifat kompetitif partai menonjol di arena pemilihan umum dan legislatif. Sedangkan di Amerika Serikat, partai-partai sangat kompetitif di arena legislatif serta kooperatif di arena parlemen (Kongres).³⁶

Untuk kasus di Indonesia, arena-arena yang patut diperhatikan adalah pemilihan umum, parlemen (DPR), pemerintahan (kabinet), dan birokrasi pemerintahan di tingkat kementerian. Terdapat juga arena

³⁶ Lihat Robert Dahl, 1966, *“Patterns of Opposition”*, dalam Robert Dahl (ed), *“Political Oppositions in Western Democracies”*. New Haven: Yale University Press.

pilkada dan parlemen daerah (DPRD) sebagai arena penting untuk melihat pola interaksi partai di tingkat nasional dan lokal.

Ketika jenis partai elit mendominasi, kompetisi di arena politik sangat terbatas dan terkontrol rapih. Namun dengan adanya perluasan hak pilih yang memunculkan jenis partai massa telah mengubah sifat kompetisi antarpartai. Partai massa secara eksklusif memetakan kelompok sosial yang ada di masyarakat guna untuk membangun dukungan politik berdasarkan sasaran kelompok sosial yang dipilihnya. Pergerakan ini tentunya sangat terbatas, tetapi dapat mempertajam segmen pasar. Tetapi jika elit mendominasi dalam arena politik, hal ini menyebabkan kompetisi antarpartai akan hilang.

Kompetisi ini harus dilihat dari pengertian sebagai suatu ekspresi konflik kepentingan kolektif. Dengan pandangan pengertian seperti itu, suatu partai pada dasarnya berpartisipasi dalam arena politik untuk menyalurkan suatu kepentingan kolektif dari kelompok sosial yang ada dalam masyarakat, terutama dalam arena pemilihan umum. Kompetisi antarpartai dapat dilihat jika tampak jelas bahwa terdapat suatu partai menegaskan perbedaannya untuk menyalurkan kepentingan dari kelompok sosial yang diwakilinya.

Perbedaan ini dapat bersifat ideologis, dan dapat bersifat programatik. Kompetisi antarpartai juga dapat berjalan ketika partai-partai tersebut bersaing untuk memenangkan kepentingan kelompok sosial yang menjadi basis sosialnya; dan kompetisi akan dianggap hilang saat partai-

partai melepaskan upaya untuk memperjuangkan kepentingan kolektif tersebut. Dengan hal seperti ini, maka kompetisi dilawankan dengan kartelisasi, yakni bentuk kerja sama antar partai yang bersifat lebih spesifik.

Sejak pasca reformasi, terdapat sembilan partai politik utama dalam arena politik Indonesia. Partai-partai tersebut adalah Golkar, PDIP, PKB, PPP, PAN, PKS, Hanura, Gerindra, dan Demokrat. Secara historis, partai politik tersebut memiliki kaitan historis dengan kekuatan politik masa lalu, sehingga mampu beradaptasi dengan sistem pemilihan umum hingga sekarang. Dengan mangacu pada latar belakang historis, sangat jelas sembilan partai di atas adalah bagian dari oligarki kekuasaan.

Sistem kepartaian yang kompetitif sebagai persaingan penyaluran kepentingan kelompok sosial dan kartelisasi sebagai pemeliharaan kepentingan partai-partai itu sendiri sebagai suatu kelompok, memungkinkan adanya penilaian tentang yang sebenarnya terjadi terhadap partai-partai politik di Indonesia. Seharusnya sebuah sistem yang mapan secara fungsional dapat menjembatani skema terselenggaranya berbagai hal dalam sebuah organisasi, termasuk partai politik. Jika kebanyakan partai politik dapat berubah perilaku politiknya yang disesuaikan dengan kondisi politik terutama apabila kondisinya dapat menguntungkan posisi partai sebagai suatu kelompok, berarti peranan sistem disini tidak dapat mengikat citra partai itu sendiri dari apa yang sebenarnya.

2.1.6 Elit Partai Politik

Gaetano Mosca menggambarkan distribusi kekuasaan, bahwa dalam setiap masyarakat terdapat dua kelas yang menonjol. Pertama, kelas yang memerintah yaitu terdiri dari sedikit orang, melaksanakan fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati keuntungan yang dihasilkan dengan kekuasaan. Kedua, kelas yang diperintah yaitu berjumlah banyak, diarahkan dan dikendalikan oleh penguasa dengan cara-cara yang kurang lebih berdasarkan hukum, semaunya, dan paksaan.³⁷

Dasar dari asumsi model elit yang memerintah adalah dalam setiap masyarakat tidak pernah terdapat distribusi kekuasaan yang merata. Hanya yang memiliki sumber kekuasaan maka akan memiliki kekuasaan politik. Asumsi lainnya juga bahwa jumlah orang yang memerintah pasti lebih sedikit dari yang diperintah. Maka ini sebabnya elit politik dirumuskan sebagai kelompok kecil orang yang mempunyai pengaruh dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.

Setiap elit sebetulnya golongan yang homogen, satu kesamaan mereka adlag mempertahankan nilai-nilai yang berarti mempertahankan status sebagai elit politik. Elit politik itu diambil secara tidak proporsional dari lapisan atas masyarakat. Maka mereka selalu menghindari perubahan yang revolusioner dengan berupaya untuk tetap membujuk rakyat agar tidak terjadi pembangkangan.

³⁷ Lihat Gaetano Mosca, 1939, *"The Rulling Class"*, New York: McGraw-Hill Book, hal. 50, dalam Ramlan Surbakti, *"Memahami Ilmu Politik"*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, hal. 94.

Sekelompok kecil orang yang membuat dan melaksanakan keputusan elit politik bukanlah cerminan dari rakyat yang diperintah. Sehingga model elitisme menghendaki rakyat tidak ikut menentukan kebijakan umum karena mereka tidak memiliki kekuasaan. Hal ini supaya rakyat terbatas untuk menyuarakan keinginannya. Maka golongan elit akan memiliki konsensus untuk memelihara dan mempertahankan sistem seperti ini.

Herbert Feith menggolongkan elit politik di Indonesia pada tahun 1950-an menjadi dua tipe, yakni pembina solidaritas (*solidarity maker*) dan administrator.³⁸ Tipe pembina solidaritas sangat menonjol dari segi kemampuannya menggalang persatuan bangsa, sementara administrator menonjol dari segi kemampuannya merencanakan dan melaksanakan program pembangunan.

Golongan elit akan selalu berusaha menempati jabatan politis untuk memengaruhi kebijakan publik. Salah satunya elit berada dalam tubuh partai politik. Keberadaan partai politik tidak begitu terasa oleh masyarakat luas, selain hanya meramaikan pemilihan umum (Pemilu) setiap lima tahun sekali, baik Pemilu secara nasional maupun daerah. Program-program partai politik yang berkelanjutan di daerah, umumnya para elit partai politik sibuk pada Pemilu. Pada akhirnya, para elit partai politik tidak berperan dalam Pembangunan masyarakat, melainkan juga

³⁸ Lihar Herbert Feith, 1962, "*The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*", Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, dalam buku Ramlan Surbakti, 2010, "*Memahami Ilmu Politik*", Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, hal. 97.

gagal menjadi partai politikal sebagai instrumen utama dalam representasi dan penghubung secara *cross-sectoral*.

Padahal penguatan partai politik sangatlah penting, partai politik oleh elit dijadikan sebagai tangga mencapai tujuan-tujuan pragmatis. Tampaknya fokus kerja partai politik adalah membesarkan partai dan bukan membesarkan daerah. Elit partai politik secara umum terbagi menjadi dua macam, pertama elit partai politik yang berada di parlemen, dan elit partai politik yang berada diluar parlemen atau pengurus partai. Elit partai politik yang bertugas di parlemen harus menunjukkan kemampuannya dalam menghasilkan produk undang-undang yang pro rakyat. Kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dapat dipulihkan kembali apabila peran di parlemen harus memukau.

Satu hal yang harus diketahui oleh elit partai politik di parlemen, adalah bahwa dirinya bukan sekedar representasi partai melainkan rakyat yang diwakilkan. Ini adalah prinsip bagi kader partai di parlemen, sehingga kinerja para elit partai politik di parlemen harus pro rakyat bukan pro partainya. Menurut Smith yang dikutip oleh Suwanto Adi, dalam kerangka *mimetic* seorang wakil harus sama dengan keinginan yang diwakili,³⁹ artinya wakil adalah miniatur dari yang diwakili. Tetapi dalam praktiknya partai politik menjadi konstituennya dan tidak mewakili aspirasi rakyat.

³⁹ Lihat I Made Samiana, et al (eds), *Etika Politik dan Demokrasi – Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, hal. 43, dalam Dr. H. Abd. Halim, M.A., 2014, "*Politik Lokal: Pola, Aktor, dan Alur Dramatikalnya (Persepektif Teori Powercube, Modal, dan Panggung)*", Yogyakarta: LP2B, hal. 138.

Sementara elit partai politik non-parlemen, yaitu elit partai politik yang tidak duduk di DPR, memiliki peran untuk memberikan pendidikan politik dan kaderisasi yang baik. Tidak hanya merekrut dukungan massa ketika Pemilu. Selain itu, tugas para elit partai politik di daerah memengaruhi warga masyarakat daerah untuk meningkatkan partisipasi politiknya. Ini merupakan salah satu tugas yang prinsipil, terlebih dalam kaitannya dengan proses demokrasi.

Kesibukan utama para elit partai politik di daerah hanya sekadar mencari dukungan massa menjelang Pemilu, sementara politik kerakyatan, kemanusiaan, dan kebangsaan, -yang membangkitkan kesadaran publik untuk berpartisipasi dalam politik- masih kerap diabaikan dan bahkan masyarakat semakin tidak percaya kepada elit partai politik. Elit partai politik yang berhasil memasuki pos-pos kekuasaan yang terlihat (*visible power*) yaitu eksekutif dan legislatif mengantarkan mereka pada tujuan pragmatis.

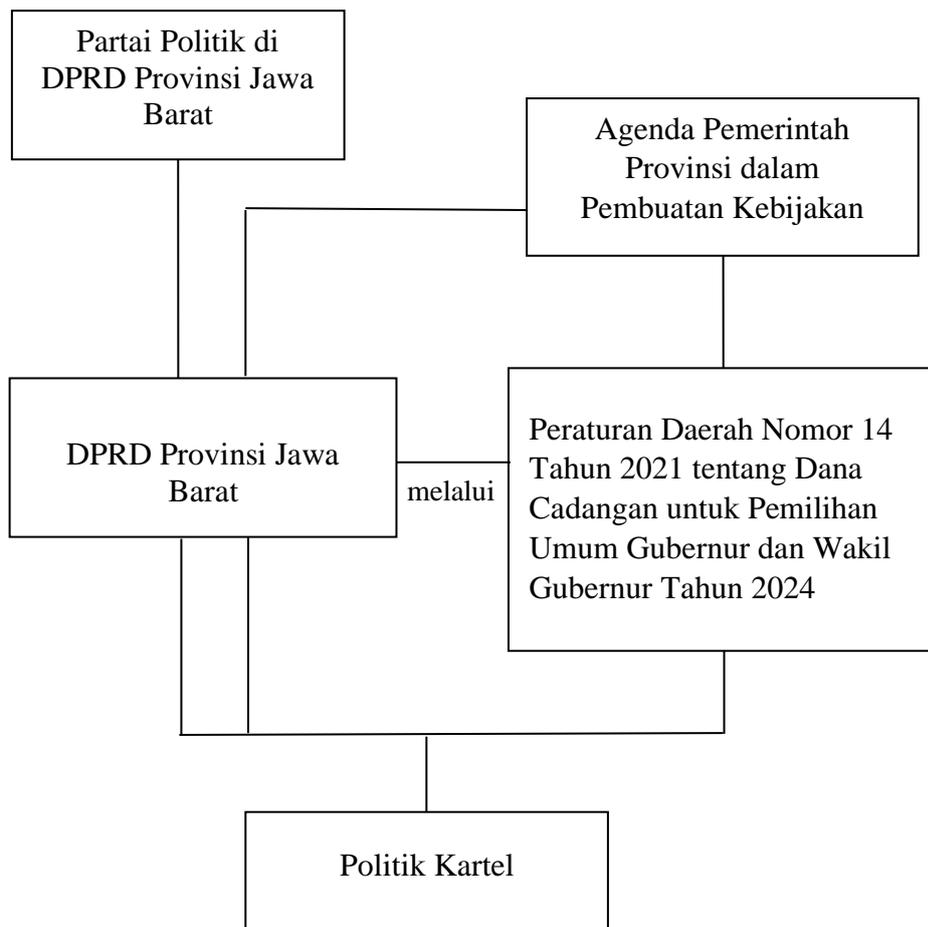
Lembaga-lembaga tersebut merupakan tempat memproduksi berbagai kebijakan. Sebagai bentuk pembuatan kebijakan (*decision making*), disana terdapat aktor-aktor pembuat kebijakan beserta kepentingannya. Lembaga aktor dan kepentingan merupakan unit-unit penyusun bentuk kekuasaan yang terlihat. Disamping itu, *visible power* merupakan representasi kekuasaan yang terlihat dalam bentuk kontestasi antar aktor kekuasaan, baik di daerah maupun di pusat. Daerah menjadi ajang kontestasi atau ruang pertarungan kekuasaan terlebih ketika isu

desentralisasi kekuasaan dihembuskan. Terbukti saat daerah menggelar pesta demokrasi (Pilkada).

Dari kontestasi kekuasaan itu, aktor politik hendak meraih proses pembuatan kebijakan. Dari titik inilah tujuan aktivitas kontestasi kekuasaan bisa dibaca. Sistem politik di daerah terkait erat dengan kebijakan yang ada. Kebijakan di daerah sangat memengaruhi kehidupan masyarakat daerah. Selama proses pembuatan kebijakan untuk daerah terdapat banyak sekali perdebatan yang muncul dari berbagai pihak. Seluruh perdebatan tersebut memiliki satu substansi yaitu memperjuangkan kepentingan masing – masing pihak dengan harapan bisa diakomodir sebagai bentuk kebijakan yang berlaku untuk umum. Karena itu lembaga pembuat kebijakan secara resmi merupakan ajang adu kepentingan; wahana “perang” aspirasi; arena pergulatan kepentingan masing – masing. Bukankah bentuk kekuasaan yang semacam itu sangat kentara di depan mata. Inilah gambaran dari *visible power* yang ada dalam pemerintahan di negara ini.

2.2 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.3.1
Kerangka Pemikiran



Organisasi kemasyarakatan di negara berkembang umumnya terpilah menurut alur pengelompokan primordial atas dasar suku, bahasa, dan agama. Dalam masyarakat yang demikian ini, perbedaan fundamental yang memisahkan para anggota akan merembet ke dalam struktur partai politik yang dengan kecanggihan teknik dan keorganisasiannya mengeksploitasi perbedaan dan

konflik tersebut untuk memperoleh kekuasaan. Modernisasi mengakibatkan diferensiasi dalam masyarakat atas dasar pekerjaan, pendidikan, status, agama, etnik, dan sebagainya, yang pada gilirannya dapat mendorong konflik atau sebaliknya, kerja sama di antara anggota masyarakat.

Dalam konteks ini hubungan antara elit dan massa merupakan faktor yang sangat penting bagi berfungsinya keseluruhan sistem politik, dan partai politiklah yang selayaknya mempunyai kemampuan yang secara horizontal dapat menyatukan berbagai kelompok primordial dan fungsional karena partai politik dapat terorganisir secara *cross-sectoral*, serta juga secara vertikal, dalam arti memainkan peran sebagai penghubung antara elit dan massa. Peran sebagai penghubung ini oleh Kay Lawson disebut *linkage*.

Pemikiran Lawson yang membayangkan partai politik sebagai penghubung warga negara dan pembuat kebijakan. Hubungan keterkaitan partai politik secara horizontal maupun vertikal adalah suatu hubungan yang memiliki koneksi. Hubungan tersebut dapat terkartelisasi karena adanya perbedaan atau persamaan dalam lingkaran koneksi tersebut. Keterkaitan antara elit, massa, dan pembuat kebijakan dibentuk melalui pendekatan, baik itu tautan penetrasi (*linkage by penetration*) dan tautan reaksi (*linkage by reaction*).⁴⁰

Dalam pembuatan kebijakan di suatu pemerintah yang demokratis dan modern harus dapat mencerminkan permasalahan yang terjadi di masyarakat, dengan melalui partai politik yang berada dalam arena politik di pemerintahan Indonesia, terutama parlemen. Demokrasi modern menghendaki demokrasi

⁴⁰ Lihat Kay Lawson, 1980, "Political Parties and Linkage", In K. Lawson (Ed.), "Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective" (p. 410). New Haven, CT: Yale University Press.

perwakilan. Dalam hal ini, partai politik memainkan peran esensial dalam proses perwakilan dan apabila gagal memainkan peran tersebut sebagai pihak yang mewakili dari yang terwakil maka seluruh konstelasi politik itu retak.

Seperti dalam penelitian ini yang akan menguraikan indikasi kartelisasi partai politik yang ada di parlemen daerah yaitu DPRD Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2021 tentang Dana Cadangan untuk Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Tahun 2024. Katakanlah pembuatan kebijakan ini merupakan media dari berlangsungnya kartelisasi politik antar lembaga tersebut.