

# Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045

Pasang Surut Demokrasi dan Partai Politik



# Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045

Pasang Surut Demokrasi dan Partai Politik

## Penulis

Omar Farizi Wonggo  
Pratama Putra Prasetya

## Asisten Penulis

Mochamad Attur Mehta Kusmana  
Ramos Obaja Boansaor

LABORATORIUM INDONESIA 2045  
2025

# Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045 Pasang Surut Demokrasi dan Partai Politik

©Laboratorium Indonesia 2045 (LAB 45), 2025

Cetakan Pertama, Agustus 2025

ISBN: 978-623-88635-9-4

## Tim Penulis

Omar Farizi Wonggo  
Pratama Putra Prasetya

## Asisten Penulis

Mochamad Attur Mehta Kusmana  
Ramos Obaja Boansaor

## Mitra Bestari

Kuskridho Ambardi  
Heroik M Pratama

## Penyelaras Akhir

Muhammad Ilham

## Desain Sampul dan Tata Letak

Muhamamad Ilham  
Rudi Yusuf

## Untuk mengutip:

Wonggo, Omar Farizi, et. al. 2025. "Refleksi Delapan Dekade dan Proyeksi Indonesia 2045: Pasang Surut Demokrasi dan Partai Politik". LAB 45 Monograf. Jakarta: Laboratorium Indonesia 2045.

LAB 45 adalah pemegang tunggal hak cipta atas monograf ini. Seluruh isi dokumen ini adalah tanggung jawab LAB 45. Silakan menggandakan sebagian atau seluruh isi kajian akademik ini untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan.

## Laboratorium Indonesia 2045

Jalan Mabes Hankam No. T65  
Bambu Apus, Cilangkap  
Jakarta Timur  
+62811452045  
[lab45@lab45.id](mailto:lab45@lab45.id)

# Kata Pengantar

Monograf ini hadir sebagai refleksi akademik atas paradoks perjalanan demokrasi Indonesia. Dalam 80 tahun perjalanannya, dari Demokrasi Parlementer hingga Demokrasi Pascareformasi, bangsa ini menghadapi dinamika yang kompleks. Namun, beberapa tahun terakhir, tren global dan nasional secara ironis menunjukkan gejala kemunduran demokrasi yang tidak bisa diabaikan. Fenomena krisis kepercayaan publik, serta praktik *self-coup* secara global, menemukan resonansinya di Indonesia.

Partai politik, yang seharusnya menjadi agen utama demokrasi dan kendaraan konstitusional untuk menyalurkan aspirasi rakyat, justru kerap menjadi bagian dari permasalahan. Monograf ini berangkat dari keyakinan bahwa partai politik harus ditransformasi menjadi institusi demokratis yang profesional, representatif, dan akuntabel, bukan sekadar alat kekuasaan yang pragmatis.

Berangkat dari konteks tersebut, Laboratorium Indonesia 2045 (LAB45) menerbitkan monograf ini sebagai studi analitis dan evaluatif terhadap pilar-pilar penopang demokrasi. Dengan menyoroti secara khusus dinamika peran dan fungsi partai politik, monograf ini menyajikan data kualitatif yang diperkaya dengan tren indeks dari lembaga pemeringkat internasional. Pada bagian akhir, kami berupaya membangun pemodelan kuadran demokrasi untuk mengajukan skenario dan arah transformasi sistem kepartaian sebagai upaya strategis menuju demokrasi yang lebih matang dan kokoh pada tahun 2045.

Melalui publikasi ilmiah ini, LAB 45 berharap dapat memantik diskursus yang lebih intens mengenai pengembangan kualitas demokrasi dan partai politik secara simultan. Ke depan, kami berharap adanya kolaborasi erat antara akademisi dan praktisi untuk melahirkan berbagai rekomendasi strategis demi menyongsong Indonesia 2045 sebagai negara maju yang demokratis dan berkeadaban.

Atas terwujudnya monograf ini, kami sampaikan terima kasih setinggi-tingginya kepada seluruh narasumber, mitra, akademisi, serta tim peneliti yang telah memberikan kontribusi berharga. Karya ini adalah cerminan dari kolaborasi kolektif yang tak kenal lelah.

Akhir kata, seperti yang pernah dikatakan oleh E.E. Schattschneider, “inti dari demokrasi adalah pilihan”, dan esensi dari pilihan tersebut ada pada partai politik.

Jakarta, 8 Agustus 2025

**Jaleswari Pramodhawardhani**

Kepala LAB 45

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar</b> .....	I
<b>Daftar Isi</b> .....	II
<b>Daftar Singkatan dan Akronim</b> .....	IV
<b>Daftar Bagan</b> .....	X
<b>Daftar Tabel</b> .....	XI
<b>Ringkasan Eksekutif</b> .....	1
<b>Pendahuluan</b> .....	3
Ragam Gagasan.....	8
Pendasaran Demokrasi.....	8
Partai Politik dan Tata Kelola Demokrasi.....	10
Asumsi Monograf.....	14
<b>Refleksi Delapan Dekade Pembangunan Demokrasi</b> .....	17
Dinamika Pembangunan Pilar Eksekutif sebagai Pilar Utama Demokrasi.....	19
Eksekutif pada Periode Awal Kemerdekaan.....	21
Eksekutif dalam Sistem Demokrasi Parlementer.....	22
Mutasi Pilar Eksekutif dalam Demokrasi Terpimpin.....	23
Penguatan Dominasi Eksekutif dalam Demokrasi Pancasila.....	25
Rehabilitasi Pilar Eksekutif Pascareformasi.....	27
Dinamika Pembangunan Legislatif: Pilar Penyeimbang Demokrasi.....	30
Supremasi Parlemen: Awal Kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer.....	32
Subordinasi Parlemen: Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila.....	34
Pascareformasi I: Kebangkitan Supremasi Parlemen.....	38
Pascareformasi II: Erosi Kualitas Internal Parlemen.....	41
Dinamika Pembangunan Yudikatif: Pilar Pengawas Supremasi Hukum.....	44
Independensi Semu Yudikatif: Periode Awal Demokrasi Indonesia.....	46
Pelemahan Yudikatif: Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila.....	46
Penguatan dan Perseteruan Internal Yudikatif: Dinamika Pascareformasi.....	47
Dinamika Pers terhadap Pembangunan Demokrasi Indonesia.....	50
Pers Era Awal Kemerdekaan.....	51
Dinamika Pers pada Era Demokrasi Parlementer hingga Demokrasi Terpimpin.....	51

Dinamika Pers pada Era Orde Baru.....	52
Dinamika Pers Pascareformasi.....	54
Tantangan Pers Pada Era Reformasi.....	54
Dinamika Masyarakat Sipil terhadap Pembangunan Demokrasi Indonesia.....	56
Pembentukan dan Implikasi Masyarakat Sipil: Era Kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer.....	58
Penjinakan Masyarakat Sipil pada Tatanan Politik Nasional: Periode Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila.....	60
Perlawanan Senyap dan Lahirnya Gerakan Advokasi pada Era Orde Baru.....	61
Restorasi, Revitalisasi, hingga Rekooptasi Masyarakat Sipil: Demokrasi Pascareformasi.....	64
Arena Digital: Ruang Baru Aktivisme dan Represi Otoritarian.....	72
<b>Kontribusi Partai Politik dalam Pembangunan Demokrasi Indonesia.....</b>	<b>74</b>
Dinamika Pembangunan Partai Politik Indonesia.....	76
Supremasi dan Degradasi Partai Politik pada Era Orde Lama.....	76
Pembangunan Partai Politik pada Demokrasi Parlementer.....	77
Pembangunan Erosi Partai Politik pada Demokrasi Terpimpin.....	80
Pelebagaan Subordinasi Partai Politik pada Era Orde Baru.....	83
Rehabilitasi dan Dekadensi Partai Politik pada Era Pascareformasi.....	92
<b>Peran Ideal dan Arah Transformasi Partai: Akselerator Pemulih Demokrasi.....</b>	<b>97</b>
Tantangan Partai Politik sebagai Motor Penggerak Sosial-Politik.....	97
Opsi Kebijakan Strategis Transformasi Partai Politik.....	101
Pemulihan Ekosistem melalui Reformasi Kepemiluan.....	102
Mewujudkan Pelebagaan Partai Politik yang Profesional.....	105
Pengawasan Eksternal: Penguatan Peran Masyarakat Sipil dan Pers.....	108
<b>Proyeksi 2045.....</b>	<b>110</b>
Opsi Kebijakan pada Tahun 2025.....	113
Opsi Kebijakan pada Tahun 2027.....	114
Opsi Kebijakan pada Tahun 2035.....	116
Opsi Kebijakan pada Tahun 2045.....	117
<b>Penutup.....</b>	<b>119</b>
<b>Rekomendas Mitra Bestari.....</b>	<b>121</b>

## Daftar Singkatan dan Akronim

<b>ABRI</b>	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
<b>AD/ART</b>	Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
<b>APBN/D</b>	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah
<b>APBN</b>	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
<b>Babinsa</b>	Bintara Pembina Desa
<b>Bawaslu</b>	Badan Pengawasan Pemilihan Umum
<b>BPK</b>	Badan Pemeriksa Keuangan
<b>BP-KNIP</b>	Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat
<b>BPUPKI</b>	Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
<b>Brigjen</b>	Brigadir Jenderal
<b>BRIN</b>	Badan Riset dan Inovasi Nasional
<b>Bulog</b>	Badan Urusan Logistik
<b>BUMN</b>	Badan Usaha Milik Negara
<b>BUMP</b>	Badan Usaha Milik Partai
<b>COVID-19</b>	Corona Virus Disease-2019
<b>Dapil</b>	Daerah Pemilihan
<b>Danantara</b>	Daya Anagata Nusantara
<b>Deppen</b>	Departemen Penerangan
<b>Depsos</b>	Departemen Sosial
<b>DKI</b>	Daerah Khusus Ibukota (dalam DKI Jakarta)
<b>DPA</b>	Dewan Pertimbangan Agung
<b>DPT</b>	Daftar Pemilih Tetap
<b>DPAS</b>	Dewan Pertimbangan Agung Sementara
<b>DPD</b>	Dewan Perwakilan Daerah
<b>DPR</b>	Dewan Perwakilan Rakyat
<b>DPRD</b>	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<b>DPR-GR</b>	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong

<b>DPRS</b>	Dewan Perwakilan Rakyat Sementara
<b>EIU</b>	Economist Intelligence Unit
<b>FBSI</b>	Federasi Buruh Seluruh Indonesia
<b>FPTP</b>	<i>First Past-to-Post</i> (Sistem Pemilihan Pluralitas dengan Suara Terbanyak untuk Satu Kandidat dalam Dapil)
<b>G30S</b>	Gerakan 30 September
<b>GBHN</b>	Garis-Garis Besar Haluan Negara
<b>Gerindra</b>	Gerakan Indonesia Raya
<b>Gerwani</b>	Gerakan Wanita Indonesia
<b>Golkar</b>	Golongan Karya
<b>Golput</b>	Golongan Putih
<b>HAM</b>	Hak Asasi Manusia
<b>Hanura</b>	Hati Nurani Rakyat
<b>HKTI</b>	Himpunan Kerukunan Tani Indonesia
<b>ICW</b>	Indonesia Corruption Watch
<b>IIU</b>	Inti Indorayon Utama
<b>IPKI</b>	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
<b>ITE</b>	Informasi dan Transaksi Elektronik
<b>KIM</b>	Koalisi Indonesia Maju
<b>KINO</b>	Kelompok Induk Organisasi
<b>KIP</b>	Keterbukaan Informasi Publik
<b>KIPP</b>	Komite Independen Pemantau Pemilu
<b>KKN</b>	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
<b>KMP</b>	Koalisi Merah Putih
<b>KNIP</b>	Komite Nasional Indonesia Pusat
<b>Kokarmendagri</b>	Korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri
<b>Kominfo</b>	Kementerian Komunikasi dan Informatika
<b>KontraS</b>	Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
<b>Kopkamtib</b>	Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban

<b>Koramil</b>	Komando Rayon Militer
<b>Korpri</b>	Korps Pegawai Negeri
<b>KORPRI</b>	Korps Pegawai Republik Indonesia
<b>KPK</b>	Komisi Pemberantasan Korupsi
<b>KPU</b>	Komisi Pemilihan Umum
<b>Kudatuli</b>	Kerusuhan Dua Puluh Tujuh Juli
<b>KUHP</b>	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
<b>KY</b>	Komisi Yudisial
<b>LBH</b>	Lembaga Bantuan Hukum
<b>LP3ES</b>	Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
<b>LSM</b>	Lembaga Swadaya Masyarakat
<b>MA</b>	Mahkamah Agung
<b>Malari</b>	Malapetaka Lima Belas Januari
<b>Manipol-USDEK</b>	Manifesto Politik–UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia
<b>Masyumi</b>	Majelis Syuro Muslimin Indonesia
<b>Mayjen</b>	Mayor Jenderal
<b>MBG</b>	Makan Bergizi Gratis
<b>MD3</b>	MPR, DPR, DPD, dan DPRD
<b>Menpen</b>	Menteri Penerangan
<b>MK</b>	Mahkamah Konstitusi
<b>MKMK</b>	Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi
<b>MMP</b>	<i>Mixed-Member Proportional</i> (Sistem Pemilu Campuran)
<b>MPR</b>	Majelis Permusyawaratan Rakyat
<b>MPRS</b>	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
<b>Munas</b>	Musyawahah Nasional
<b>Murba</b>	Musyawahah Rakyat Banyak
<b>NASAKOM</b>	Nasionalisme, Agama, Komunisme

<b>NasDem</b>	Nasional Demokrat
<b>NKK/BKK</b>	Normalisasi Kehidupan Kampus/Badan Koordinasi Kemahasiswaan
<b>NU</b>	Nahdlatul Ulama
<b>OMS</b>	Organisasi Masyarakat Sipil
<b>Ormas</b>	Organisasi Massa
<b>PAN</b>	Partai Amanat Nasional
<b>Pansus</b>	Panitia Khusus
<b>Parkindo</b>	Partai Kristen Indonesia
<b>Parmusi</b>	Partai Muslimin Indonesia/Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia
<b>PBB</b>	Partai Bulan Bintang
<b>PDI</b>	Partai Demokrasi Indonesia
<b>PDI-P</b>	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
<b>Pemilu</b>	Pemilihan Umum
<b>Peperda</b>	Penguasa Perang Daerah
<b>Peperti</b>	Penguasa Perang Tertinggi
<b>Permendagri</b>	Peraturan Menteri Dalam Negeri
<b>Permesta</b>	Perjuangan Semesta
<b>Perppu</b>	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
<b>Perti</b>	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah
<b>Perti</b>	Persatuan Tarbiyah Islamiyah
<b>Perwari</b>	Persatuan Wanita Republik Indonesia
<b>Pilkada</b>	Pemilihan Kepala Daerah
<b>PK</b>	Partai Keadilan
<b>PKB</b>	Partai Kebangkitan Bangsa
<b>PKI</b>	Partai Komunis Indonesia
<b>PKPI</b>	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
<b>PKPU</b>	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
<b>PKS</b>	Partai Keadilan Sejahtera

<b>PNI</b>	Partai Nasional Indonesia
<b>PNS</b>	Pegawai Negeri Sipil
<b>Polri</b>	Kepolisian Republik Indonesia
<b>PP</b>	Peraturan Pemerintah
<b>PPI</b>	Panitia Pemilihan Indonesia
<b>PPKI</b>	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
<b>PPP</b>	Partai Persatuan Pembangunan
<b>Prolegnas</b>	Program Legislasi Nasional
<b>PRRI/Permesta</b>	Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia/Perjuangan Semesta
<b>PRRI</b>	Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
<b>PSHK</b>	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan
<b>PSI</b>	Partai Sosialis Indonesia
<b>PSII</b>	Partai Syarikat Islam Indonesia
<b>PWI</b>	Persatuan Wartawan Indonesia
<b>RAPBN</b>	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
<b>RI</b>	Republik Indonesia
<b>RIS</b>	Republik Indonesia Serikat
<b>RSF</b>	Reporters Sans Frontières/Reporters Without Borders
<b>RT/RW</b>	Rukun Tetangga/Rukun Warga
<b>RUU</b>	Rancangan Undang-Undang
<b>SARBUPRI</b>	Serikat Buruh Perkebunan Republik Indonesia
<b>SBY</b>	Susilo Bambang Yudhoyono
<b>Sekber Golkar</b>	Sekretariat Bersama Golongan Karya
<b>SIC</b>	Surat Izin Cetak
<b>SIPP</b>	Sistem Integritas Partai Politik
<b>SIUPP</b>	Surat Izin Usaha Penerbitan Pers
<b>SIT</b>	Surat Izin Terbit
<b>SKBI</b>	Sarekat Kaum Buruh Indonesia

<b>SOB</b>	Staat Van Oorlog Een Beleg (Status Negara Dalam Keadaan Darurat)
<b>SOBSI</b>	Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia
<b>SPS</b>	Serikat Penerbit Surat Kabar
<b>Susduk</b>	Susunan dan Kedudukan (dalam UU Susduk)
<b>TAP MPRS</b>	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
<b>TNI</b>	Tentara Nasional Indonesia
<b>TNI-AD</b>	Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>UU</b>	Undang-Undang
<b>UUD 1945</b>	Undang-Undang Dasar 1945
<b>UUD</b>	Undang-Undang Dasar
<b>UUDS 1950</b>	Undang-Undang Dasar Sementara 1950
<b>V-Dem</b>	Varieties of Democracy
<b>WALHI</b>	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
<b>YANATERA BULOG</b>	Yayasan Bina Sejahtera Badan Urusan Logistik
<b>YLBHI</b>	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

## Daftar Bagan

Bagan 1. Tren Rerata Indeks Demokrasi Global 2006-2024 .....	3
Bagan 2. Tren Kepercayaan Publik atas Sistem Pemerintahan Indonesia 2012-2024.....	4
Bagan 3. Persandingan Indeks Demokrasi dan Indikator Pembangunan.....	5
Bagan 4. Tren Kualitas Demokrasi dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia.....	6
Bagan 5. Tren Pembangunan Demokrasi Elektoral dan Kelima Pilar Demokrasi Indonesia 1945-2024.....	18
Bagan 6. Tren Indeks Tata Kelola Pemerintah Indonesia 1945-2023.....	20
Bagan 7. Bagan Tren Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Legislatif.....	31
Bagan 8. Komposisi Kekuatan di DPR Orde Baru 1971-1997.....	36
Bagan 9. Tren Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Yudikatif.....	45
Bagan 10. Tren Indeks Kemerdekaan Pers Indonesia 1945-2025 .....	50
Bagan 11. Tren Indeks Partisipasi Masyarakat Sipil Indonesia 1945-2024.....	57
Bagan 12. Tren Indeks Pelembagaan Partai Indonesia 1945-2024.....	75
Bagan 13. Kuadran Skenario Pembangunan Demokrasi dan Partai Politik.....	111
Bagan 14. Kuadran Proyeksi Perencanaan Transformasi Partai Politik dan Pemulihan Demokrasi 2025-2045 .....	115

## Daftar Tabel

Tabel 1. Fungsi Pengawasan DPR Orde Baru 1966 - 1987 .....	37
Tabel 2. Daftar Usul Interpelasi dan Angket DPR 1999-2004.....	40
Tabel 3. Komposisi Koalisi di DPR selama Tiga Pemerintahan Terakhir 2004-2025.....	42
Tabel 4. Tipologi dan Pergeseran Pendanaan OMS di Indonesia.....	65
Tabel 5. Daftar Implikasi Regulasi terhadap Perkembangan OMS.....	68
Tabel 6. Perkembangan UU Partai Politik Pascareformasi.....	94
Tabel 7. Daftar Putusan MK atas Pemilu: Pijakan Perbaikan Regulasi.....	102
Tabel 8. Indikator dan Proyeksi Pembangunan Partai Politik dan Demokrasi Per Periode .....	112

## Ringkasan Eksekutif

Delapan dekade perjalanan demokrasi Indonesia mencerminkan dinamika politik yang kompleks dan penuh gejolak. Demokrasi Indonesia tidak berkembang secara linier, tetapi mengalami fluktuasi tajam yang dipengaruhi oleh perubahan rezim, orientasi kekuasaan, dan kapasitas kelembagaan negara. Sejak era parlementer hingga masa Reformasi, demokrasi Indonesia telah menghadapi tekanan struktural maupun kultural yang berdampak pada ketegangan antara prosedur formal demokrasi dan kualitas substantifnya.

Penurunan kualitas demokrasi Indonesia dalam dua dekade terakhir terjadi karena semakin dominannya kekuasaan eksekutif, pelemahan lembaga pengawas, serta kooptasi terhadap parlemen, yudikatif, dan media. Partai politik, yang seharusnya menjadi penggerak utama demokrasi, justru berkontribusi pada pelemahan demokrasi melalui kartelisasi, oligarkisasi, dan personalisasi. Di tengah sistem multipartai, tidak terjadi diferensiasi ideologis atau kontestasi programatik yang bermakna, melainkan justru terjadi konvergensi kepentingan elite politik yang menyatu dalam koalisi pragmatis kekuasaan. Akibatnya, demokrasi prosedural kehilangan daya kontrol dan kepercayaan publik semakin menurun.

Selama 80 tahun, partai politik di Indonesia belum sepenuhnya menjalankan fungsinya secara ideal. Fungsi artikulasi, agregasi kepentingan, pendidikan politik, kaderisasi, dan pengawasan belum terlembaga dengan baik. Untuk itu, partai politik perlu direformasi bukan hanya dalam struktur eksternal, tetapi juga dalam dimensi internalnya.

Refleksi ini didukung oleh temuan empiris dari berbagai indeks demokrasi dan institusi. Dalam dokumen ini, pilar-pilar demokrasi Indonesia diukur melalui indikator global yang kredibel:

1. Pilar Eksekutif diukur melalui Indeks Tata Kelola Pemerintahan Bank Dunia. Data menunjukkan bahwa efektivitas eksekutif Indonesia mengalami peningkatan namun tidak diikuti dengan penguatan kebebasan berekspresi dan berpendapat. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan yang efektif tidak serta merta terbebas dari perilaku koruptif sehingga menciptakan kerentanan tersendiri.
2. Pilar Legislatif diukur melalui Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Legislatif dari V-Dem Institute. Meskipun secara kelembagaan tetap eksis, daya kontrol legislatif cenderung mengalami fluktuasi seiring menguatnya dominasi koalisi eksekutif di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
3. Pilar Yudikatif dievaluasi menggunakan Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Yudikatif. Data menunjukkan bahwa independensi peradilan kembali menghadapi kerentanan terhadap intervensi kekuasaan.
4. Pilar Pers dan media diukur melalui Indeks Kemerdekaan Pers dari Reporters Without Borders (RSF). Beberapa tahun terakhir Indonesia mengalami

penurunan skor dalam hal pluralisme, independensi media, dan keselamatan jurnalis. Terlebih, pers saat ini juga menghadapi tantangan kontemporer di luar permasalahan konvensional.

5. Pilar Masyarakat Sipil diukur dengan Indeks Partisipasi Masyarakat Sipil dari V-Dem. Skor menunjukkan kembali adanya penyusutan ruang sipil dan peningkatan tekanan terhadap Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan aktivis yang kritis terhadap negara.

Kondisi kelima pilar yang mengalami pelemahan nilai-nilai demokrasi salah satunya diakibatkan oleh disfungsi partai politik. Meskipun nilai rerata nasional indeks pelemagaan partai tergolong baik selama delapan dekade tetapi partai politik justru kurang memainkan peran di tiga tingkat, tingkat jabatan publik, tingkat internal, dan tingkat konstituen. Sehingga tidak mengherankan apabila dari indeks tersebut menunjukkan rendahnya nilai pada indikator koherensi ideologis, hubungan dengan pemilih, dan demokrasi internal.

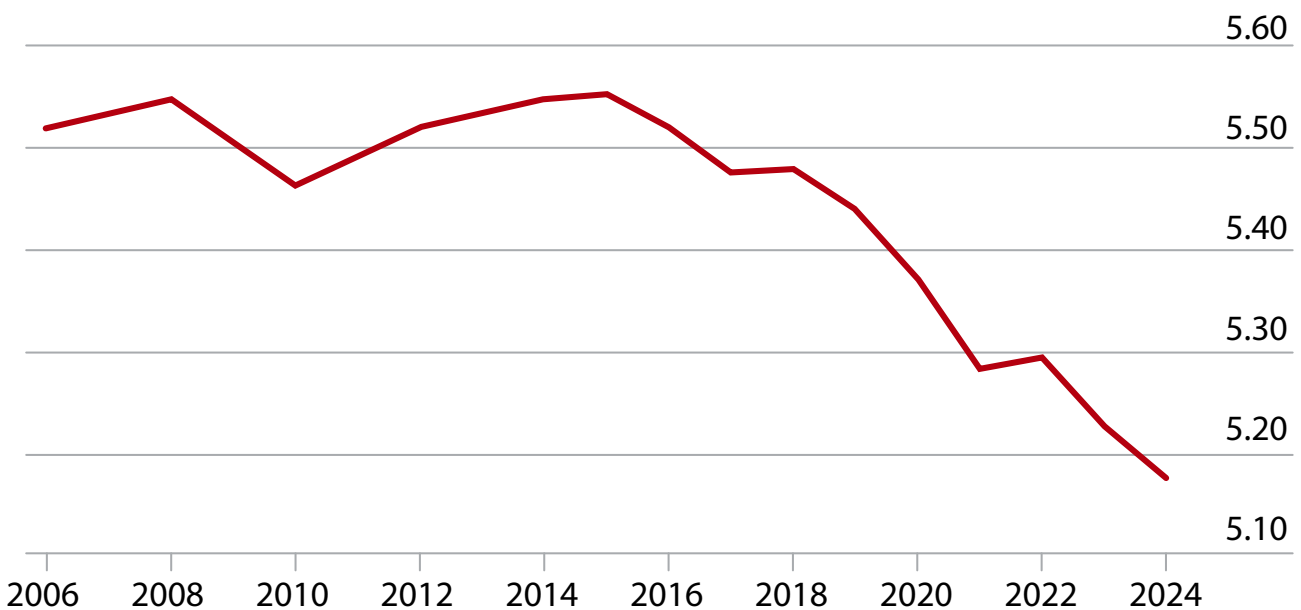
Oleh karena itu, transformasi partai politik menjadi strategi sentral pemulihan demokrasi Indonesia. Hal tersebut dikarenakan partai politik menjadi pendulum atas tiga pilar utama demokrasi (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) yang menciptakan efek berganda terhadap pilar lainnya. Reformasi tidak cukup dilakukan pada sisi administratif sistem pemilu, tetapi harus menyentuh dimensi internal dan profesionalitas partai, yang menjadi fondasi demokrasi substantif.

Monograf ini mendorong setidaknya tiga opsi kebijakan untuk melakukan transformasi partai politik. Pertama, reformasi sistem kepemiluan guna menciptakan ekosistem penguatan partai politik lebih profesional. Kedua, penataan tata kelola internal partai politik yang lebih profesional, baik dari sisi kaderisasi, kemandirian pendanaan, hingga relasi partai politik-konstituen. Terakhir, revitalisasi masyarakat sipil dan media sebagai *watch dog* dalam mengawal pembangunan profesionalitas partai politik. Ketiganya merupakan prasyarat guna memantik dan mengakselerasi pembangunan partai politik yang lebih profesional. Dengan hadirnya partai politik profesional diharapkan pemulihan demokrasi dapat dilakukan di tataran elite dan akar rumput secara simultan.

# Pendahuluan

Di tengah pusaran krisis global, demokrasi kembali menghadapi tantangan serius sebagai sistem politik yang menjanjikan partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan. Berdasarkan laporan Economist Intelligence Unit (EIU) tahun 2024 lebih dari 54,9% populasi dunia hidup di bawah rezim otoriter atau hibrida.<sup>1</sup> Fenomena yang mengindikasikan bahwa demokrasi mengalami kemunduran secara berkelanjutan sebagaimana rerata demokrasi global yang kian menurun pada gambar di bawah.

**Bagan 1. Tren Rerata Indeks Demokrasi Global 2006-2024**



Sumber: The Economist Intelligence Unit, 2025

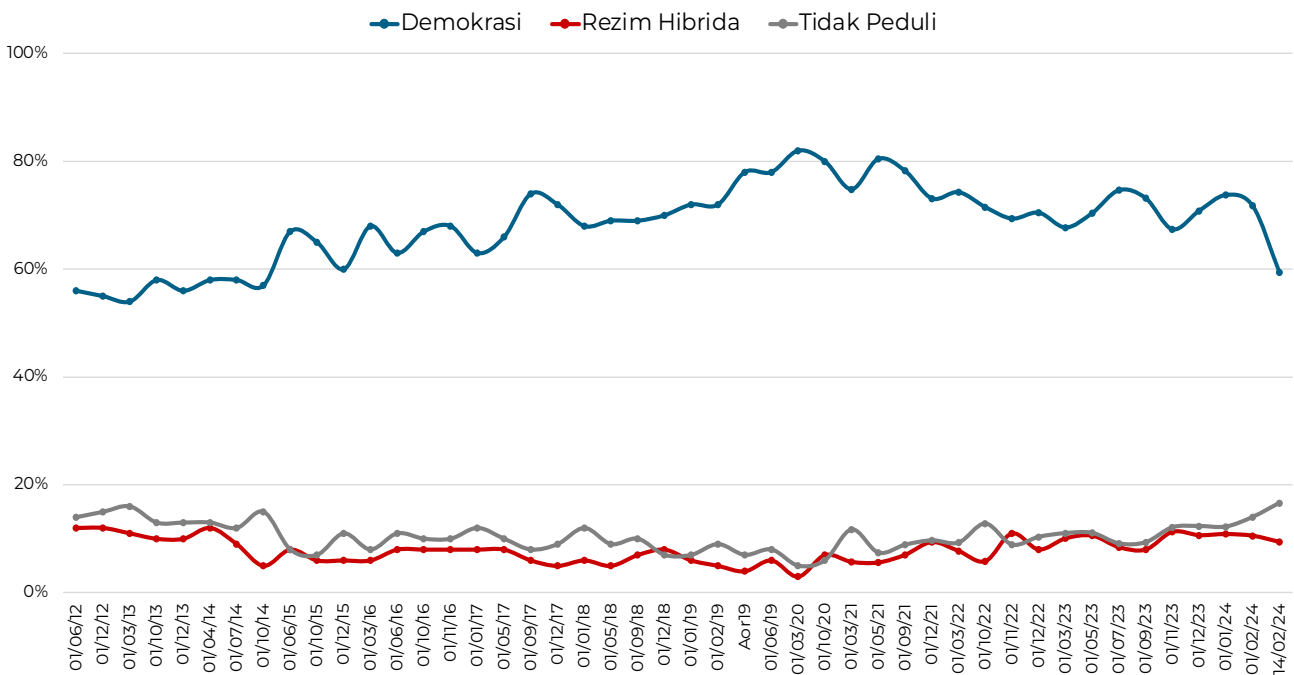
Ironisnya, kemunduran demokrasi justru terjadi di tengah gelombang elektoral yang begitu masif. Tahun 2023–2024 menyaksikan lebih dari 70 negara menyelenggarakan pemilihan umum langsung, namun alih-alih memperkuat demokrasi, proses ini malah menjadi medium lahirnya para pemimpin yang mempraktikkan otoritarianisme kompetitif dan memobilisasi partai-partai populis. Fenomena ini menandai fase baru dalam lanskap politik global bahwa bukan hanya stagnasi demokrasi, tetapi munculnya model pemerintahan yang memanipulasi prosedur demokratis untuk melanggengkan kekuasaan dengan cara-cara yang otoriter.

Moises Naim memberi istilah fenomena ini sebagai *self-coup* di mana pemerintahan yang terpilih secara demokratis justru melemahkan nilai dan institusi demokrasi.<sup>2</sup> *Self-coup* hanya berhasil jika terdapat kepemimpinan yang kuat dan umumnya menggunakan taktik kebijakan hiperpopulis, penggunaan *post-truth* dalam mengaburkan kebenaran, dan memecah masyarakat melalui polarisasi. Dengan demikian, nilai demokrasi semakin lama tergerus dan kurang dapat terinternalisasi secara makna dan tujuan.

1 The Economist Intelligence Unit. "Democracy Index 2024: What's wrong with representative democracy?" diakses 12 April 2025 <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>

2 Moises Naim, "Is Trump Executing a Self-Coup?" diakses 12 April 2025 <https://foreignpolicy.com/2025/03/18/donald-trump-us-democracy-self-coup-government-institutions/>

## Bagan 2. Tren Kepercayaan Publik atas Sistem Pemerintahan Indonesia 2012-2024



Sumber: Survei SMRC, 2024

Gelombang penurunan tersebut tidak hanya berlaku secara global tetapi juga sudah menggulung Indonesia. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh SMRC terdapat penurunan signifikan, meskipun masih di atas 50%, terhadap kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap demokrasi sebagai sistem pemerintahan sebagaimana gambar di atas. Penurunan tersebut cukup tajam pada periode pemilihan umum nasional Indonesia.

Jika ditarik dari tingkat global hingga nasional, Indonesia, kemunduran tersebut terjadi akibat *backsliders* yang mengikis nilai demokrasi secara perlahan. Menurut Sumit Bisarya dan Madeleine Rogers, agen-agen utama kemunduran demokrasi ini justru berasal dari aktor internal sistem, salah satunya adalah partai politik.<sup>3</sup> Kondisi tersebut cukup ironis dikarenakan partai politik merupakan salah satu agen utama demokrasi yang berperan sebagai jembatan antara rakyat dan negara guna mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan publik.

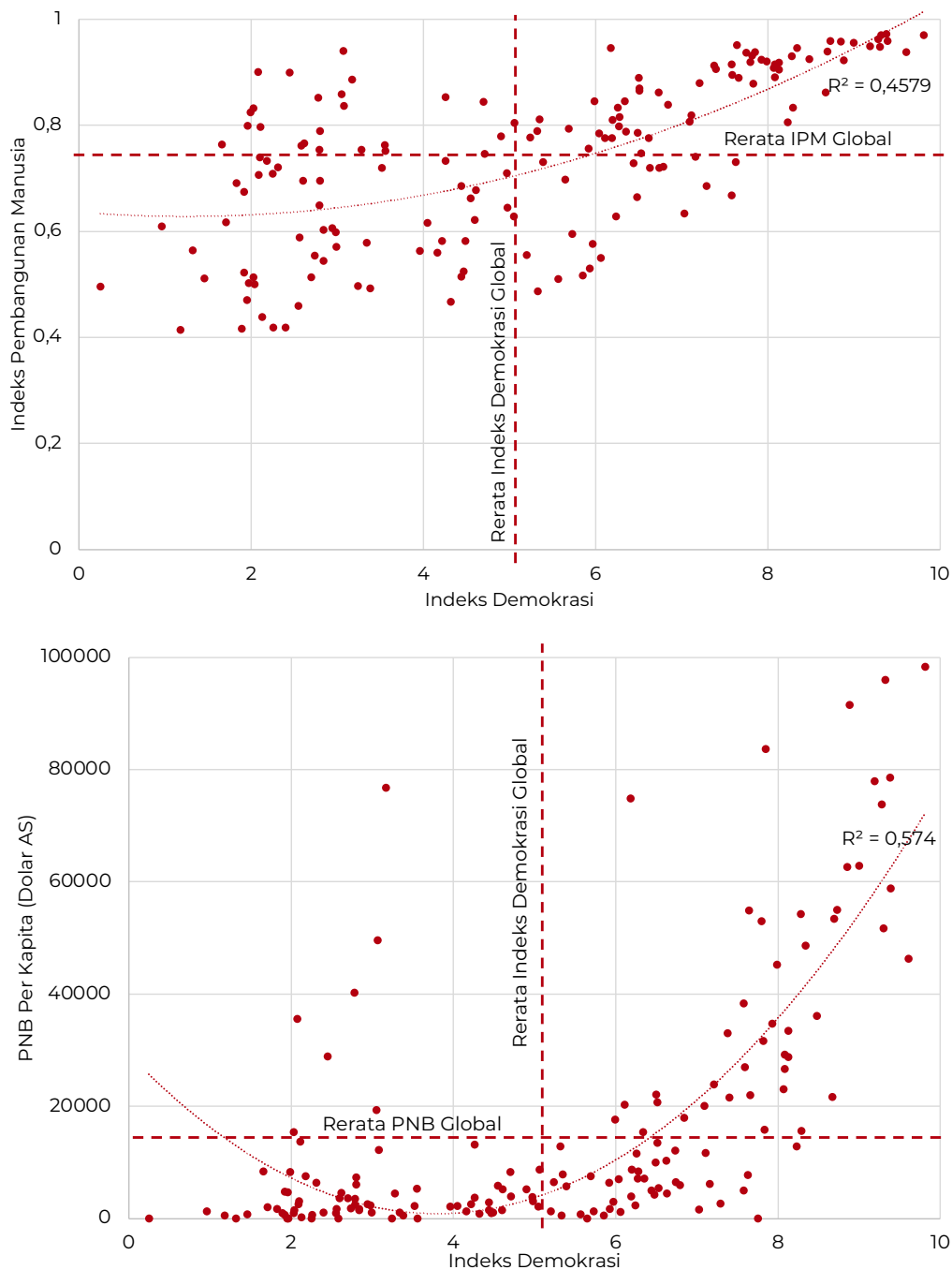
Sebagian besar partai politik di negara-negara yang mengalami kemunduran demokrasi menunjukkan karakter khusus, di antaranya tidak memiliki akuntabilitas internal, berorientasi pada figur, tidak konsisten secara ideologis, dan menjadikan pemilu sebagai ajang mobilisasi uang dan loyalitas, bukan kompetisi gagasan. Partai seperti ini dengan mudah menjadi kendaraan populisme elektoral, ikut serta dalam kooptasi parlemen, dan mendiamkan pelanggaran eksekutif terhadap prinsip negara hukum.

Namun demikian, penting untuk tidak menyerah kepada pesimisme. Meski berada

<sup>3</sup> Sumit Bisarya dan Madeleine Rogers. "Designing Resistance: Democratic Institutions and the Threat of Backsliding." (International IDEA: Stockholm). 2023. 20

di bawah ancaman dan deformasi, demokrasi tetap menjadi sistem pemerintahan yang paling adaptif dan tangguh dalam menghadapi krisis dan mendukung pembangunan sosial-ekonomi. Argumen tersebut didukung oleh tren data statistik melalui analisis tabulasi silang antara indikator demokrasi dan indikator pembangunan sebagaimana gambar berikut. Semakin berkualitas demokrasi sebuah negara maka akan semakin tinggi tingkat Produk Nasional Bruto (PNB) per kapita dan semakin berkualitas sumber daya manusianya.

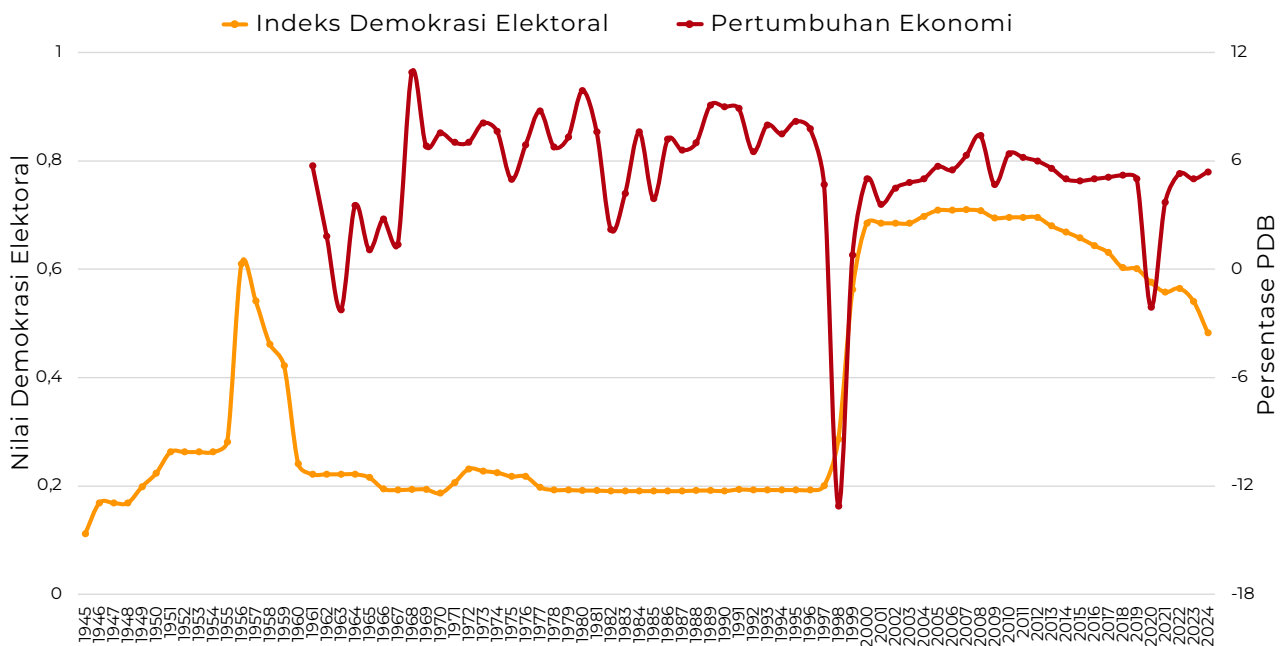
**Bagan 3. Persandingan Indeks Demokrasi dan Indikator Pembangunan<sup>4</sup>**



4 Indeks Demokrasi yang digunakan merupakan laporan EIU yang melakukan penilaian tahun 2024. Sedangkan, indikator pembangunan menggunakan data Bank Dunia dan UNDP terkait Pertumbuhan PNB per Kapita dan Indeks Pembangunan Manusia untuk tahun 2024.

Kondisi tersebut secara jelas terefleksikan di Indonesia. Indonesia setidaknya telah menghadapi tiga krisis besar, Krisis Keuangan 1998, Krisis Keuangan Global 2008, dan Krisis Pandemi covid-19 tahun 2020. Krisis 2008 dan Krisis 2020 pertumbuhan ekonomi nasional mengalami kontraksi dari tahun sebelumnya tetapi kontraksi yang terjadi tidak sedalam Krisis 1998. Satu elemen yang cukup memberikan perbedaan pada kedua krisis terakhir dengan Krisis 1998 adalah nilai demokrasi. Sistem pemerintahan yang demokratis memiliki ketahanan dalam menghadapi krisis multidimensi.<sup>5</sup>

**Bagan 4. Tren Kualitas Demokrasi dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia**



Dalam sistem pemerintahan yang demokratis terdapat pembagian kekuasaan yang menghendaki pengawasan dalam menjaga akuntabilitas dan transparansi pembuatan kebijakan publik. Sementara itu, kekuasaan yang terpusat cukup rentan terhadap krisis dikarenakan minimnya opsi kebijakan sebagai hasil dari interaksi dengan lawan berpikir dan rendahnya pengawasan. Konstruksi institusional demokrasi memberikan ruang kepada partisipasi publik, reformasi institusional, serta pengawasan dari masyarakat sipil dan media independen.

Monograf ini mengidentifikasi dilema meskipun demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang baik dan memiliki ketahanan terhadap krisis namun setelah hampir tiga dekade reformasi terdapat krisis kepercayaan terhadap implementasi demokrasi di Indonesia. Dalam kurun delapan dekade sejak kemerdekaan, demokrasi selalu menemani Indonesia meskipun bentuk dan praktiknya mengalami transformasi signifikan dari waktu ke waktu. Mekanisme pengawasan-perimbangan yang dikehendaki demokrasi mulai tergerus, baik dari sisi trias politika sebagai pilar utama ataupun pada pers dan masyarakat sipil sebagai pilar pendukung.

Sementara itu, partai politik yang seharusnya menjadi penghubung antara lapisan akar rumput dan tataran elite politik justru cenderung pragmatis dan terjebak pada

5 Patrick A. Imam dan Jonathan R. W. Temple. Political Institutions and Output Collapses, IMF Working Paper (2023)

politik transaksional. Partai politik bergeser menjadi aktor pendukung dari kemunduran demokrasi. Indonesia telah berupaya meminimalkan pragmatisme partai dengan mendorong sistem kepartaian yang multipartai, namun dalam perkembangannya kontestasi gagasan dalam perumusan kebijakan minim terbentuk.

Di tengah dilema tersebut, monograf ini memandang penting untuk tidak hanya mengevaluasi kegagalan, tetapi juga mengidentifikasi peluang transformasi untuk peningkatan kualitas demokrasi Indonesia. Bagaimana dinamika perkembangan demokrasi Indonesia selama 80 tahun? Apa faktor penurunan selama demokrasi diimplementasikan oleh Indonesia? Apakah partai politik telah menjalankan fungsinya dalam membangun demokrasi dalam kurun 80 tahun? Apa yang menyebabkan konvergensi politik di tengah sistem multipartai? Bagaimana partai politik dapat berperan menjadi agen pemulih demokrasi Indonesia? Jawaban atas pertanyaan tersebut akan disajikan dalam monograf ini untuk memproyeksikan dan mendorong pembangunan demokrasi yang lebih substantif.

Dalam mengelaborasi jawaban atas pertanyaan penelitian tersebut, monograf ini akan terbagi dalam tiga bagian utama. Pertama, monograf ini akan menyajikan kerangka historis pembangunan demokrasi Indonesia selama delapan dekade. Pembahasan akan berfokus pada lima pilar utama penopang demokrasi, yakni Pilar Eksekutif, Pilar Legislatif, Pilar Yudikatif, Pilar Pers, dan Pilar Masyarakat Sipil. Kedua, monograf ini akan mendalami kontribusi partai politik dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Pembahasan akan menggali secara historis peran-pengaruh partai politik dan juga pemetaan terhadap tantangan yang dihadapi partai politik dalam meningkatkan kualitas demokrasi Indonesia. Terakhir, monograf ini akan menyajikan proyeksi skenario disertai dengan rekomendasi kebijakan sebagai tindak lanjut evaluasi yang dilakukan. Harapannya konteks historis yang disajikan dapat menjadi landasan dalam merumuskan bentuk demokrasi ideal bagi Indonesia dan proyeksi penguatan partai politik ke depan untuk demokrasi yang lebih substantif.

## Ragam Gagasan

Bagian ini akan mengelaborasi diskursus teoritis dan empiris mengenai konsep demokrasi dan partai politik dalam rangka menapakkan dasar studi ini pada konteks diskursus keilmuannya. Bagaimana demokrasi berkembang dan sejauh mana partai politik sebagai suatu institusi politik modern berpengaruh terhadap pelembagaan demokrasi tersebut, merupakan hal yang perlu digali. Benang merah penting dari pembahasan ini diringkas di bagian akhir yang akan menjadi dasar dalam membangun studi reflektif terhadap 80 tahun demokrasi Indonesia.

## Pendasaran Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu konsep yang sangat luas dan banyak sekali cakupan definisi yang saling bersaing maupun tumpang tindih. Collier dan Levitsky pernah menyebut bahwa terdapat lebih dari 500 definisi demokrasi.<sup>6</sup> Hal ini tentu menunjukkan demokrasi sebagai suatu konsep tidaklah tunggal dan tidak lepas dari perubahan dan perbaikan seiring dengan berkembangnya realitas sosial empiris di masyarakat. Adapun dalam arti modern, mulanya perkembangan konsep demokrasi tak terpisahkan dari gagasan ideal mengenai suatu bentuk sistem pemerintahan yang dapat menghasilkan keadilan dan kepastian bagi hak-hak warga negara dalam suatu komunitas politik. Hal ini tidak terlepas dari konteks budaya politik yang dipengaruhi oleh gagasan liberalisme, khususnya di masyarakat Barat pada abad ke-18 dan ke-19. Ide-ide seperti hak individu, pemerintahan representatif, dan kebebasan berpendapat pada perkembangannya mendorong lahirnya institusi seperti parlemen, peradilan independen, pemilihan umum, pers bebas, dan lembaga demokrasi modern lainnya.

Adapun dalam khazanah literatur ilmu politik, definisi awal yang sering menjadi rujukan mengenai demokrasi secara empiris, misalnya dapat ditemukan pada teori klasik demokrasi dari Joseph Schumpeter (1942). Demokrasi menurut Schumpeter adalah sebuah mekanisme dalam memilih pemimpin untuk mengisi jabatan publik. Dengan kata lain, Schumpeter melihat demokrasi sebagai cara untuk melembagakan kompetisi untuk mencapai kekuasaan.<sup>7</sup> Dalam arti ini demokrasi lebih dilihat dari fungsi elektoral atau mekanisme pemilihan umum, sering kali konsepsi ini disebut juga sebagai konsep minimalis demokrasi atau demokrasi prosedural.

Kemudian, upaya selanjutnya dalam mendefinisikan demokrasi sebagai suatu konsep empiris yang lebih inklusif datang dari Robert Dahl (1956). Dahl kerap menggunakan istilah 'poliarki' dalam menggambarkan demokrasi. Menurut Dahl poliarki bertumpu pada dua aspek, pemerintahan terpilih dan kebebasan sipil yang harus memastikan berbagai kelompok dalam masyarakat mempunyai akses terhadap institusi politik.<sup>8</sup> Institusi tersebut mencakup: 1) pemilihan pejabat pemerintah; 2) pemilihan umum yang bebas dan adil; 3) hak pilih yang inklusif; 4) hak setiap warga

---

6 David Collier dan Steven Levitsky, "Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics* 49.3 (1997): 430-451.

7 Jean Grugel, *Democratization: A Critical Introduction*, (Palgrave, 2002), 18-19

8 Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*. (Yale University Press, 2008), 19-20.

negara untuk mencalonkan diri dalam jabatan publik; 5) kebebasan berekspresi; 6) hak warga negara untuk memperoleh sumber informasi selain informasi resmi negara; dan 7) hak untuk berserikat atau membentuk organisasi independen, termasuk partai politik dan kelompok kepentingan.<sup>9</sup>

Secara umum, dua teori utama tersebut setidaknya telah menjadi peletak dasar dalam memahami karakteristik demokrasi dan pengembangan konseptualnya kemudian. Dalam artikelnya yang berjudul "What is a Good Democracy?", Leonardo Morlino (2007) menyederhanakan sekaligus mengembangkan dengan sangat baik gagasan mengenai kualitas demokrasi. Sejalan dengan Dahl, Morlino berpendapat bahwa sebuah sistem demokrasi setidaknya harus memenuhi kriteria minimum seperti hak pilih universal, pemilihan berkala yang bebas dan adil, lebih dari satu partai politik, dan lebih dari satu akses sumber informasi. Namun, lebih lanjut ia menawarkan tiga dimensi untuk mengukur kualitas demokrasi, yaitu berdasarkan dimensi prosedur, performa, dan hasil atau dimensi substantif. Dari tiga dimensi tersebut ia mengidentifikasi lima indikator demokrasi yang baik, di antaranya: dimensi prosedural, mencakup: 1) supremasi hukum, dan 2) akuntabilitas; dimensi performa, mencakup: 3) responsivitas sistem politik terhadap aspirasi masyarakat; dan dimensi substantif mencakup: 4) penghargaan terhadap hak-hak kebebasan individu, dan 5) peningkatan terhadap kesetaraan politik, sosial, dan ekonomi.<sup>10</sup>

Berdasarkan tinjauan teori tersebut, dapat diposisikan bahwa konsep demokrasi yang dijadikan sandaran pada studi ini mencakup definisi prosedural, performa, dan substantif dari demokrasi seperti yang dikemukakan di atas. Hal ini ditujukan agar analisis yang dilakukan dapat menyentuh aspek nasional kelembagaan dari sistem demokrasi secara keseluruhan. Misalnya dalam konteks studi kasus di Indonesia, evaluasi demokrasi yang dilihat adalah bagaimana pilar-pilar lembaga utama seperti eksekutif, legislatif, yudikatif, dan institusi turunan lainnya bekerja dalam kerangka demokrasi. Sejauh mana lembaga tersebut bekerja berdasarkan prinsip supremasi hukum? Atau apakah sistem tersebut bekerja secara akuntabel dan responsif terhadap aspirasi masyarakat sipil? Hal ini lah yang hendak dikaji lebih mendalam pada monograf ini.

Lebih lanjut, sejalan dengan pendasaran sebelumnya, dalam studi ini kami memandang pembangunan demokrasi tidak terlepas dari dinamika pembangunan institusi negara (state-building). Khususnya, pada studi ini akan menyoroti mengenai peran partai politik sebagai variabel penting dalam upaya konsolidasi demokrasi. Bagaimana proses pembangunan institusi yang ada berpengaruh terhadap pelembagaan demokrasi tersebut menjadi hal yang akan diselaraskan di bagian berikut.

---

9 Robert Dahl, *Democracy and its Critics*. (Yale University Press, 2008), 221

10 Leonardo Morlino, "What is a 'Good' Democracy?," *Democratization* 11.5 (2004): 10-32. DOI: 10.1080/13510340412331304589

## Partai Politik dan Tata Kelola Demokrasi

Diskursus mengenai sentralisasi partai politik dengan sistem demokrasi modern telah dikenal dari berbagai kalangan ilmuwan politik lintas generasi. Argumen ini datang terutama karena posisi sentral partai politik sebagai wadah yang menjembatani antara masyarakat sipil dengan negara.<sup>11</sup> Mereka menekankan peran penting partai politik dalam merekrut kandidat, menjembatani hubungan antara pemerintah dan masyarakat sipil, mengatur kerja lembaga legislatif, serta menyusun strategi kampanye dalam pemilihan umum.<sup>12</sup> Schattschneider dalam karyanya *Party Government* pernah mengatakan bahwa partai politik menciptakan demokrasi dan demokrasi modern tidak dapat dibayangkan tanpa hadirnya partai politik.<sup>13</sup> Meskipun terdengar berlebihan, namun dalam konteks literatur akademik tidak dapat dipungkiri bahwa memang terdapat semacam konsensus umum yang menyatakan bahwa partai politik adalah elemen esensial dalam konteks pembangunan dan konsolidasi demokrasi.

Gagasan bahwa partai politik merupakan bagian tak terpisahkan dari demokrasi tidak lain berakar dari fungsi partai politik itu sendiri dalam menjalankan fungsi sistem demokrasi. William Crotty (2005) misalnya menjabarkan fungsi partai politik dalam kerangka demokrasi, mencakup: 1) mewakili kepentingan pemilih; 2) memobilisasi pemilih untuk mendukung kandidat dan partai; 3) menyajikan isu alternatif yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi bangsa; 4) merekrut kandidat untuk mencalonkan diri dalam jabatan publik; 5) menyediakan kohesi sosial untuk membuat sistem pemerintahan berfungsi secara memadai dan mencegah terjadinya fragmentasi.<sup>14</sup> Senada dengan itu, John Ishiyama (2015) menyederhanakan peran utama partai politik ke dalam enam fungsi yang mencakup: 1) artikulasi kepentingan; 2) agregasi kepentingan; 3) komunikasi politik; 4) memobilisasi dan mendorong partisipasi politik; 5) rekrutmen dan nominasi; dan 6) membentuk pemerintahan yang efektif (*governance*).<sup>15</sup>

Enam fungsi utama partai politik tersebut menggambarkan peran sentral partai dalam menopang sistem demokrasi. Fungsi artikulasi kepentingan merujuk pada kemampuan partai dalam menyerap aspirasi masyarakat dan menyalurkannya ke dalam proses politik. Kedua, agregasi kepentingan menekankan pentingnya partai dalam menyusun berbagai aspirasi yang beragam menjadi suatu paket kebijakan yang koheren dan dapat diimplementasikan dalam konteks demokrasi. Dalam hal hubungan antara negara dan masyarakat sipil, partai politik menyediakan wadah komunikasi politik dengan memberikan edukasi, informasi serta menyusun pilihan-pilihan politik yang

---

11 William Cross dan Richard Katz, "The Challenges of Intra-Party Democracy," dalam *The Challenges of Intra-Party Democracy*, (ed). William Cross dan Richard Katz (Oxford University Press, 2013), 1-10.

12 William Crotty, "Party Origins and Evolution in the United States," dalam *Handbook of Party Politics*, (ed). Richard Katz dan William Crotty (Sage Publications, 2006), 25.

13 Elmer Schattschneider, *Party Government*. (New York: Farrar and Rinehart, 1942), 1.

14 William Crotty, "Party Origins and Evolution in the United States," dalam *Handbook of Party Politics*, (ed). Richard Katz dan William Crotty, (Sage Publications, 2006), 25.

15 John Ishiyama, "Political Parties, Democracy, and 'Good Governance'," dalam *The Political Economy of Good Governance*, (Ed). Sisay Asefa dan Wei-Chiao Huang (W.E. Upjohn Institute for Employment Research 2015), 36-37.

tersedia. Kemudian, mobilisasi dan partisipasi mencerminkan kapasitas partai sebagai wadah dalam mendorong keterlibatan publik, baik melalui keanggotaan, pemilu, maupun aktivitas politik lainnya. Fungsi rekrutmen dan nominasi mencakup peran partai dalam menjaring, menyeleksi, dan mencalonkan individu untuk menduduki jabatan publik. Terakhir, partai politik juga memiliki fungsi kunci pemerintahan, yaitu membentuk dan menjalankan pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan efektif dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan publik.

Meski demikian, seperti yang diutarakan Larry Diamond dan Richard Gunther, pascafenomena gelombang demokrasi ketiga, terdapat ketidakpuasan yang tumbuh secara substansial terhadap institusi demokrasi, utamanya adalah partai politik.<sup>16</sup> Alih-alih menjadi institusi yang menopang demokrasi, partai justru cenderung menjadi corong bagi perebutan kekuasaan yang dimonopoli oleh segelintir elite. Fenomena ini yang disebut oleh Katz & Mair sebagai proses kartelisasi politik, di mana partai-partai saling berbagi kekuasaan demi mengamankan akses sumber daya terhadap negara.<sup>17</sup> Konsekuensinya adalah tumbuh suburnya praktik korupsi dan kuatnya relasi patronasi dalam tubuh partai, yang juga menghambat fungsi kaderisasi secara demokratis. Partai-partai cenderung bergerak ke arah yang disebut Kirchheimer sebagai '*catch-all party*' di mana partai hanya berkepentingan meraup suara dalam pemilu tanpa adanya orientasi ideologis yang koheren.<sup>18</sup> Hal ini menimbulkan semacam kondisi diskoneksi antara partai politik dengan masyarakat. Selain itu, seiring menurunnya partisipasi bermakna dalam partai, maka kendali atas partai politik dan fungsi pencalonan cenderung jatuh ke tangan pemimpin dominan, menciptakan fenomena 'personalisasi partai politik'.<sup>19</sup>

Menurut Thomas Carothers, kondisi tersebut menciptakan tumbuhnya pesimisme masyarakat terhadap institusi partai politik, terutama di banyak negara yang baru memasuki tahap transisi demokrasi.<sup>20</sup> Bahkan di negara-negara demokrasi yang sudah mapan seperti Jepang, Amerika Utara, dan Eropa tingkat ketidakpercayaan terhadap institusi partai cenderung tinggi dibanding institusi lainnya. Robert Putnam, Susan Pharr, dan Russell Dalton misalnya menunjukkan bahwa terdapat bukti penurunan kepercayaan terhadap politisi di 12 dari 13 negara.<sup>21</sup> Di belahan Amerika Latin hasil survei Latinobarómetro tahun 2020 menunjukkan bahwa hanya 13% responden di negara Amerika Latin yang menyatakan kepercayaan terhadap partai politik.<sup>22</sup> Sementara di

---

16 Larry Diamond dan Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*. (JHU Press: 2001), ix

17 Richard Katz dan Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1: 5 (1995). DOI: 10.1177/1354068895001001001

18 Larry Diamond dan Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*. (JHU Press: 2001), 157.

19 Ibid., 164

20 Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

21 Robert D. Putnam, Susan J. Pharr, dan Russell J. Dalton, "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies," dalam *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries* (Ed). Susan J. Pharr dan Robert D. Putnam (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000), 14.

22 Latinobarómetro, "Integrating the Territories: Constitutional Debates from the Perspective of Diversity," CILA Global, <https://cilaglobal.org/noticias-en/integrating-the-territories-constitutional-debates-from-the-perspective-of-diversity>, diakses 18 Mei 2025.

belahan Asia juga menunjukkan kecenderungan yang sama, di mana partai politik menjadi institusi dengan tingkat kepercayaan paling rendah.<sup>23</sup>

Berangkat dari pesimisme ini, alih-alih berujung pada kebuntuan, sebaliknya di sejumlah kalangan akademisi muncul gagasan untuk mendorong reformasi partai politik, melalui konsep yang dikenal dengan ‘demokrasi intra-partai’. Mereka berpandangan bahwa meskipun dalam praktiknya partai telah melenceng dari perannya secara ideal, namun pada hakikatnya demokrasi tidak dapat terwujud tanpa eksistensi partai politik. Oleh sebab itu yang menjadi persoalan adalah sejauh mana prinsip-prinsip demokrasi dapat diinfusi ke dalam struktur partai politik. Cross dan Katz menunjukkan bahwa partai politik yang demokratis dari dalam cenderung mendorong pemerintahan yang lebih akuntabel dan inklusif.<sup>24</sup> Selain itu, demokrasi intra-partai diyakini berperan dalam membangun budaya politik yang demokratis;<sup>25</sup> memperkuat legitimasi sistem demokrasi;<sup>26</sup> dan juga menjadi mekanisme penting untuk memastikan terwakilinya berbagai kelompok sosial dalam tubuh partai politik, sehingga dua fungsi utama partai, yakni representasi dan agregasi kepentingan dapat dijalankan secara optimal.<sup>27</sup>

Demokrasi intra-partai merujuk pada sejauh mana partai menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam proses internalnya—dari perekrutan kader, pemilihan pemimpin, penyusunan program, hingga mekanisme pertanggungjawaban. Piero Ignazi menyebut empat pilar utama demokrasi partai, yang mencakup indikator: 1) inklusi, 2) pluralisme, 3) deliberasi, dan 4) difusi kekuasaan. Sementara itu, Rahat dan Shapira (2016) menambahkan beberapa indikator dalam mengukur tingkat demokrasi partai, yang mencakup: 1) partisipasi, 2) kompetisi, 3) representasi, 4) responsivitas, dan 5) transparansi.<sup>28</sup>

Dengan mendorong penerapan indikator-indikator tersebut ke dalam kelembagaan partai, maka harapannya adalah partai akan berfungsi bukan hanya sebagai alat kekuasaan, tetapi sebagai ruang pendidikan politik dan pembibitan kepemimpinan yang sehat. Sebaliknya, tanpa demokrasi internal, partai politik mudah terjebak dalam kultur feodal, oligarki, dan patrimonial.

---

23 Yu-tzung Chang, Mark Weatherall, dan Jack Wu, “Democracies Under Stress: The Dwindling Public Trust in Asian Political Institutions,” *Global Asia* 10, no. 3 (2015), [https://www.globalasia.org/v10no3/focus/democracies-under-stress-the-dwindling-public-trust-in-asian-political-institutions\\_yu-tzung-changmark-weatherall-jack-wu](https://www.globalasia.org/v10no3/focus/democracies-under-stress-the-dwindling-public-trust-in-asian-political-institutions_yu-tzung-changmark-weatherall-jack-wu), diakses 18 Mei 2025,

24 William Cross dan Richard Katz, “The Challenges of Intra-Party Democracy,” dalam *The Challenges of Intra-Party Democracy*, (ed). William Cross dan Richard Katz (Oxford University Press: 2013).

25 Inge Amundsen, “Democratic Dynasties? Internal Party Democracy in Bangladesh,” *Party Politics* 22, No. 1 (2013): 49–58. <https://doi.org/10.1177/1354068813511378>.

26 Susan E. Scarrow, “Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?,” *Party Politics* 5, no. 3 (1999): 341–362. <https://doi.org/10.1177/1354068899005003005>

27 Giovanni Sartori, “Party Types, Organisation and Functions,” *West European Politics* 28: 1, (2005): 5–32. <https://doi.org/10.1080/0140238042000334268>

28 Piero Ignazi, “The Four Knights of Intra-Party Democracy: A Rescue for Party Delegitimation,” *Party Politics* 26: 1 (2020): 9–20, DOI:10.1177/1354068818754599

Pada konteks Indonesia sendiri, pascareformasi dinamika institusionalisasi partai politik masih mengalami berbagai macam tantangan. Beberapa kepustakaan menunjukkan masalah kepartaian di Indonesia dari berbagai cara dan sudut pandang. Partai politik di Indonesia kerap digambarkan mengalami deinstitutionalisasi;<sup>29</sup> mengalami dealiranisasi atau pelemahan ideologis;<sup>30</sup> dan sering kali digambarkan mengalami proses kartelisasi.<sup>31</sup> Secara umum literatur tersebut menunjukkan bahwa partai di Indonesia masih belum berfungsi secara optimal dan cenderung dimaknai sebatas kendaraan politik bagi para elite saja. Kecenderungan partai untuk menjadi mesin patronasi politik, personalisasi elite, lemahnya oposisi parlemen, dan masalah pembiayaan yang bergantung kepada sumber daya negara, masih menjadi catatan penting permasalahan pelembagaan partai di Indonesia. Tak heran juga apabila indeks demokrasi Indonesia cenderung stagnan dan mengalami penurunan dalam beberapa tahun ke belakang. Hal ini kembali menunjukkan bagaimana pelembagaan partai politik berbanding lurus dengan variabel demokrasi.

Berlandaskan penjelasan tersebut, monograf ini mengambil posisi yang sama, bahwa partai politik memiliki posisi yang sangat penting dan menjadi prasyarat bagi upaya pelembagaan demokrasi yang sehat. Dapat dilihat bahwa dalam gejala menurunnya kualitas demokrasi, hampir sering ditemukan terjadinya disfungsi dari peran partai politik dalam menjalankan fungsi demokratisnya. Maka dalam konteks tersebut, upaya demokratisasi dalam tubuh partai politik menjadi penting untuk menciptakan perimbangan yang demokratis di tingkat negara.

Di sisi lain, berdasarkan tinjauan literatur, kami melihat bahwa meskipun telah banyak beberapa akademisi yang menyoroti permasalahan partai politik di Indonesia dari beragam sudut pandang, namun sekiranya upaya mendalam untuk mengkaji partai politik secara kelembagaan dan menarik evaluasi terhadap demokrasi di Indonesia masih minim di kepustakaan. Oleh sebab itu, kami berharap monograf ini dapat memberikan suatu tawaran yang bermanfaat, terutama dalam memberikan evaluasi kritis dan mendorong arah pelembagaan partai politik yang lebih demokratis bagi terwujudnya demokrasi nasional yang lebih representatif dan responsif dalam menjawab aspirasi masyarakat.

---

29 Paige Johnson Tan, "Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 28, no. 1 (2006): 88–114, <https://doi.org/10.1353/csa.2006.0009>.

30 Andreas Ufen, "From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia," *South East Asia Research* 16, no. 1 (2008): 5–41, <https://doi.org/10.5367/000000008784108149>.

31 Dan Slater, "Party Cartelization, Indonesian Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition," *Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2018): 23–46, <https://doi.org/10.1017/jea.2017.26>

## Asumsi Monograf

Dalam meninjau lebih lanjut performa demokrasi Indonesia, monograf ini berfokus pada implementasi trias politika, eksekutif, legislatif dan yudikatif, dengan asumsi ketiganya merupakan pilar utama penopang demokrasi. Selain itu, pers dan masyarakat sipil akan menjadi variabel penting dalam menakar perkembangan demokrasi Indonesia. Hal tersebut diimplementasikan berangkat dari kajian literatur yang menekankan pengukuran demokrasi yang mencakup dimensi prosedural: 1) supremasi hukum, 2) akuntabilitas; dan 3) respons aspirasi masyarakat; serta dimensi substantif: 4) hak kebebasan individu, dan 5) posisi setara politik, sosial, dan ekonomi. Dengan demikian, kelima pilar tersebut (eksekutif, legislatif, yudikatif, pers, dan masyarakat sipil) akan dijabarkan secara historis dan disandingkan dengan beberapa indeks yang diterbitkan oleh lembaga pemeringkat internasional.

Untuk menangkap perkembangan demokrasi Indonesia per se, monograf ini menggunakan Indeks Demokrasi Elektoral oleh V-Dem Institute.<sup>32</sup> Pemilihan alat ukur tersebut dibandingkan dengan indeks demokrasi lain yang dikeluarkan oleh V-Dem dikarenakan Indeks Demokrasi Elektoral merupakan indeks dasar dalam mengukur batas minimum demokrasi sebuah negara. Indeks tersebut berfokus pada aspek elektoral dan aspek kebebasan yang menjadi nilai utama demokrasi. Indeks tersebut kemudian dilengkapi dengan variabel-variabel lainnya oleh V-Dem dalam membentuk penilaian lebih spesifik pada kategori demokrasi lainnya. Monograf ini akan menggunakan lima indeks yang merepresentasikan kelima pilar demokrasi sebagai indikator yang menunjukkan signifikansi dan relasinya terhadap dinamika pembangunan demokrasi Indonesia.

Pada pilar eksekutif alat ukur yang akan dipakai adalah Indeks Tata Kelola Pemerintahan yang diterbitkan oleh Bank Dunia. Indeks tersebut merupakan indeks komposit yang mengukur sejauh mana kualitas pengelolaan pemerintah berjalan. Pengukuran ditujukan untuk melihat proses pembentukan pemerintah, kemampuan perumusan dan implementasi kebijakan publik, hingga penegakan hukum dan penghormatan terhadap warga negara.<sup>33</sup> Pemilihan alat ukur tersebut mempertimbangkan cakupan dari karakter pilar eksekutif yang berfungsi menjalankan roda pemerintahan dengan berpedoman terhadap hukum yang berlaku.

Lalu dalam mengukur pilar legislatif akan digunakan Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Legislatif (*Legislative Constraints on Executive Index*). Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Legislatif merupakan alat ukur yang digunakan V-Dem Institute dalam menakar sejauh mana fungsi pengawasan eksekutif dilakukan oleh legislatif.<sup>34</sup> Indeks ini memuat seberapa besar kapasitas legislatif dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif, baik dari sisi investigasi, hak angket-interpelasi, hingga kehadiran oposisi di parlemen.

---

32 Michael Coppedge, et.al, "V-Dem Codebook v15" *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*(V-Dem Institute, 2025). 46

33 Lihat Daniel Kaufmann, Aart Kraay dan Massimo Mastruzzi. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". World Bank Policy Research Working Paper(2010). No. 5430

34 Coppedge, *V-Dem Codebook v15*, 53

Dengan demikian, distribusi dan perimbangan kekuatan pada tataran pemerintahan dapat berjalan di mana adanya kontrol atas eksekutif oleh parlemen.

Kemudian di pilar yudikatif menggunakan Indeks Pengawasan Yudikatif terhadap Eksekutif (*Judicial Constraints on the Executive Index*) dari V-Dem Institute.<sup>35</sup> Indeks Pengawasan Yudikatif mengukur tingkat independen lembaga yudisial dan seberapa patuh eksekutif menghormati konstitusi serta patuh terhadap putusan peradilan. Indeks tersebut dipilih dengan pertimbangan dapat memberikan gambaran sejauh mana kapasitas yudisial melakukan pengawasan serta penegakan hukum yang berlaku dalam proses pembangunan demokrasi.

Untuk pilar pers akan menggunakan Indeks Kemerdekaan Pers yang dihasilkan oleh RSF.<sup>36</sup> Indeks tersebut mengukur seberapa besar kebebasan yang dimiliki oleh jurnalis dalam melakukan aktivitasnya sebagai agen pengawas eksternal pemerintahan, mulai dari proses peliputan, substansi, hingga keamanan individu jurnalis. Penilaian tersebut mencakup konteks politik, ekonomi, sosial-budaya, hingga kerangka hukum yang cukup memengaruhi proses-hasil kerja jurnalis dalam menyampaikan pemberitaan.

Terakhir, di pilar masyarakat sipil pengukuran yang dipergunakan adalah Indeks Partisipasi Masyarakat Sipil dari V-Dem Institute. Perhitungan V-Dem Institute mengukur ketangguhan masyarakat sipil dengan mengacu kepada tingkat otonomi masyarakat sipil terhadap negara dan kebebasan berekspresi dalam mengejar tujuan politik ataupun kemanusiaan.<sup>37</sup> Dengan demikian, indeks tersebut diharapkan dapat memberikan perspektif kohesi dan pergerakan masyarakat sipil sebagai subyek utama dari demokrasi.

Hal serupa juga dilakukan kepada partai politik sebagai salah satu agen utama pembangunan demokrasi. Indeks Pelembagaan Partai yang dihasilkan oleh V-Dem Institute akan menjadi nilai rujukan dalam melihat perkembangan pembangunan partai politik di Indonesia. Pemilihan indeks tersebut mempertimbangkan cakupan perhitungan yang menilik tingkat kedalaman organisasi kepartaian, keterhubungan partai dengan masyarakat sipil, kaderisasi dan dukungan kader dalam kontestasi elektoral, hingga koherensi antara manifesto partai dan ideologi. Selain itu, akan dilihat pula faktor eksternal yang mempengaruhi partai politik itu sendiri, yakni regulasi, kelembagaan dan budaya politik yang berada di masyarakat. Faktor tersebut ikut diperhitungkan dikarenakan ketiganya memiliki kontribusi dalam membentuk perilaku partai politik yang secara paralel berpengaruh atas fungsionalitas partai terhadap pembangunan demokrasi.

Pemilihan pelbagai alat ukur tersebut didasari atas muatan substansi yang dapat merepresentasikan nilai-nilai demokrasi, utamanya pada perkembangan pilar-pilar demokrasi di Indonesia. Selain itu, faktor ketersediaan data yang mumpuni dengan

---

35 Ibid.

36 "Methodology used for compiling the World Press Freedom Index 2025," Reporter San Frontier, diakses 12 April 2025 [https://rsf.org/en/methodology-used-compiling-world-press-freedom-index-2025?year=2025&data\\_type=general](https://rsf.org/en/methodology-used-compiling-world-press-freedom-index-2025?year=2025&data_type=general)

37 Coppedge, *V-Dem Codebook v15*, 54

merekam penilaian prinsip demokrasi Indonesia dalam kurun waktu delapan dekade. Adapun untuk alat ukur Indeks Tata Kelola Pemerintah dan Indeks Kemerdekaan Pers dilakukan proyeksi mundur dengan menggunakan perhitungan regresi linear. Perhitungan tersebut disempurnakan melalui recalibrasi historis sebagai variabel kontrol dalam proyeksi tersebut.

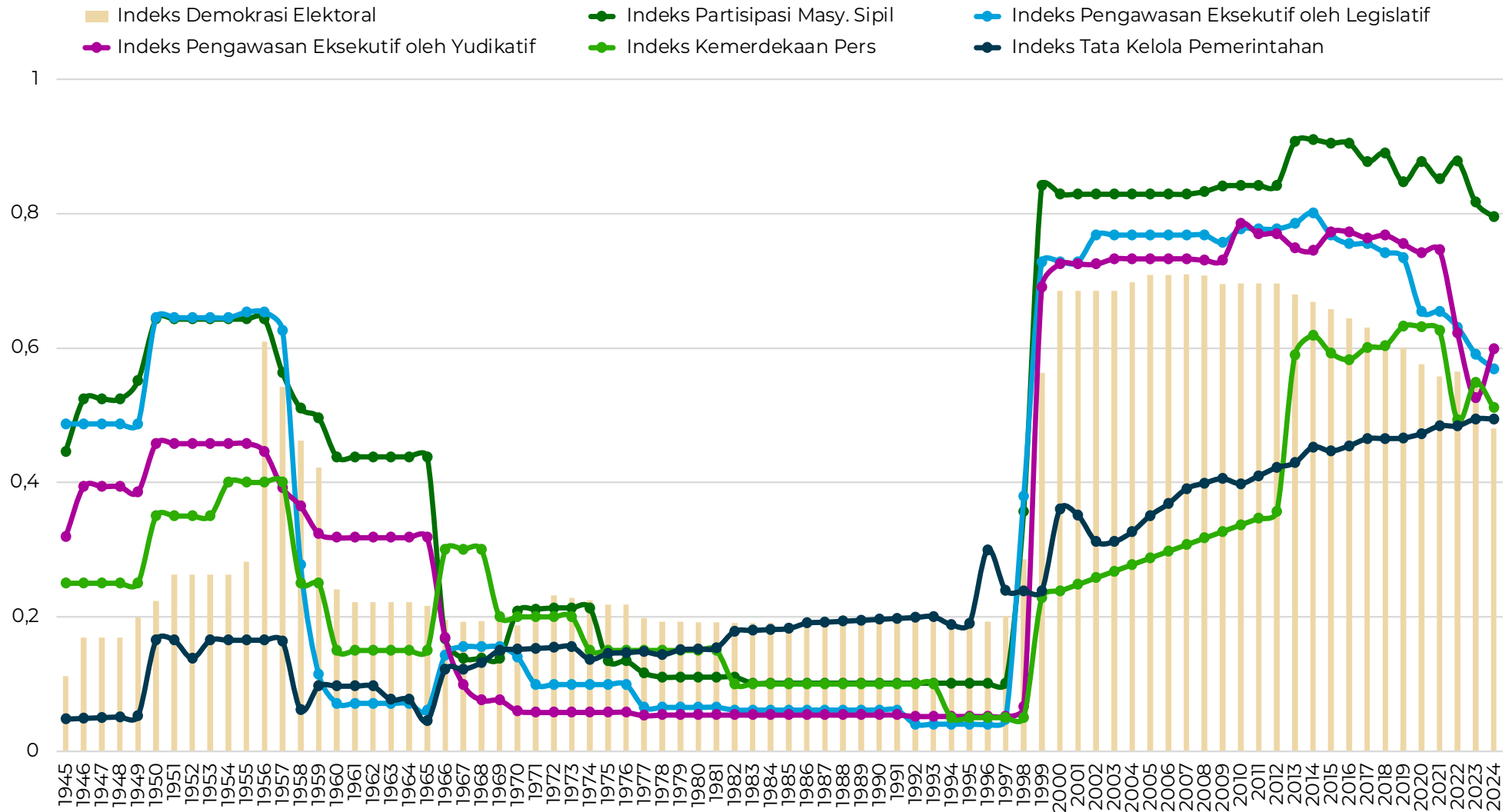
## Refleksi Delapan Dekade Pembangunan Demokrasi

Di bagian ini, monograf akan menjabarkan tren indeks yang diikuti dengan aspek historis dari masing-masing pilar penopang demokrasi. Pembahasan berfokus kepada kelima indeks, sebagai representasi pilar demokrasi, terhadap pembangunan demokrasi. Penilaian tersebut ditujukan untuk memperlihatkan pengaruh pilar terhadap perkembangan demokrasi Indonesia. Berdasarkan persandingan antarindeks, koefisien tertinggi ditunjukkan antara indeks elektoral demokrasi dan indeks pengawasan eksekutif oleh yudikatif ( $R^2=0,878$ ) diikuti indeks partisipasi masyarakat sipil ( $R^2=0,858$ ) dan indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif ( $R^2=0,826$ ). Sementara untuk indeks tata kelola pemerintahan ( $R^2=0,6601$ ) dan indeks kemerdekaan pers ( $R^2=0,4601$ ) meskipun tidak setinggi ketiga indeks sebelumnya masih cukup memberikan signifikansi antara perkembangan demokrasi Indonesia dengan pilar eksekutif dan pilar pers. Bagan berikut menunjukkan pola unik dengan indeks tata kelola pemerintahan tumbuh lebih progresif dibandingkan dengan indeks lainnya. Sementara itu, fluktuasi penurunan terjadi pada keempat indeks dengan periode degradasi yang hampir serupa.

Selama delapan dekade, indeks tata kelola pemerintahan merefleksikan bahwa kualitas demokrasi Indonesia sangat ditentukan oleh dinamika kekuasaan eksekutif, utamanya pascatahun 1959. Tren gejolak pada indeks tata kelola pemerintahan selalu diakibatkan oleh periode transisi kepemimpinan di tingkat eksekutif. Ketika kekuasaan eksekutif terkonsolidasi secara eksklusif dan pragmatis, demokrasi terjebak dalam stagnasi prosedural dengan pelemahan supremasi hukum dan akuntabilitas kebebasan berekspresi sebagaimana transisi pada periode Orde Lama dan Orde Baru. Akan tetapi, ketika eksekutif terkonsolidasi secara inklusif dengan didampingi kontrol yang kuat dan partisipasi luas, maka indeks tata kelola pemerintahan akan membaik.

Sementara itu, indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif menunjukkan legislasi demokratis tidak cukup bila praktik pengawasan dan keberadaan oposisi tidak dijaga. Demokrasi Indonesia hari ini menghadapi risiko “kartelisasi parlemen” dominasi elite politik lintas partai tanpa oposisi substansial. Pasalnya penurunan indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif memiliki signifikansi kuat terhadap fluktuasi indeks demokrasi elektoral. Hal serupa juga terjadi pada indeks pengawasan eksekutif oleh yudikatif. Yudikatif selalu berada di bawah bayang-bayang eksekutif yang kemudian semakin terbungkam. Meskipun terdapat perbaikan pascareformasi, praktik etik dan sistem pengawasan menentukan efektivitas dari pelaksanaan independensi yudikatif. Penurunan nilai tidak dapat terhindar akibat rekooptasi yang terjadi pada lembaga yudikatif akhir-akhir ini.

**Bagan 5. Tren Pembangunan Demokrasi Elektoral dan Kelima Pilar Demokrasi Indonesia 1945-2024<sup>38</sup>**



38 Perhitungan pada indeks tata kelola pemerintahan dan indeks kemerdekaan pers dilakukan konversi skala nilai terendah-tertinggi menyesuaikan skala indeks-indeks yang dikeluarkan oleh V-Dem Institute.

Di lain sisi, tren indeks kemerdekaan pers oleh RSF mengonfirmasi narasi historis represi dan kebangkitan pers di Indonesia. Guna memperkuat kebebasan pers, reformasi kerangka hukum tidak cukup tanpa dibarengi dengan perlindungan jurnalis dan pembatasan disinformasi yang dilakukan oleh pendengung. Terlebih, penurunan beberapa tahun terakhir menunjukkan kembalinya represi dalam bentuk baru yang bersifat non-negara. Sedangkan, pada indeks partisipasi masyarakat sipil menunjukkan korelasi yang lebih signifikan terhadap perkembangan indeks demokrasi elektoral. Tren tersebut ditunjukkan dengan pola fluktuasi yang sama namun indeks ini tidak sepenuhnya bergantung pada lembaga formal. Hal tersebut terbukti di beberapa titik indeks ini masih lebih berkembang dibandingkan dengan institusi negara, baik itu parlemen ataupun peradilan hukum. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila masyarakat sipil kerap disebut sebagai benteng terakhir atas pengawasan dan perimbangan pemerintah.

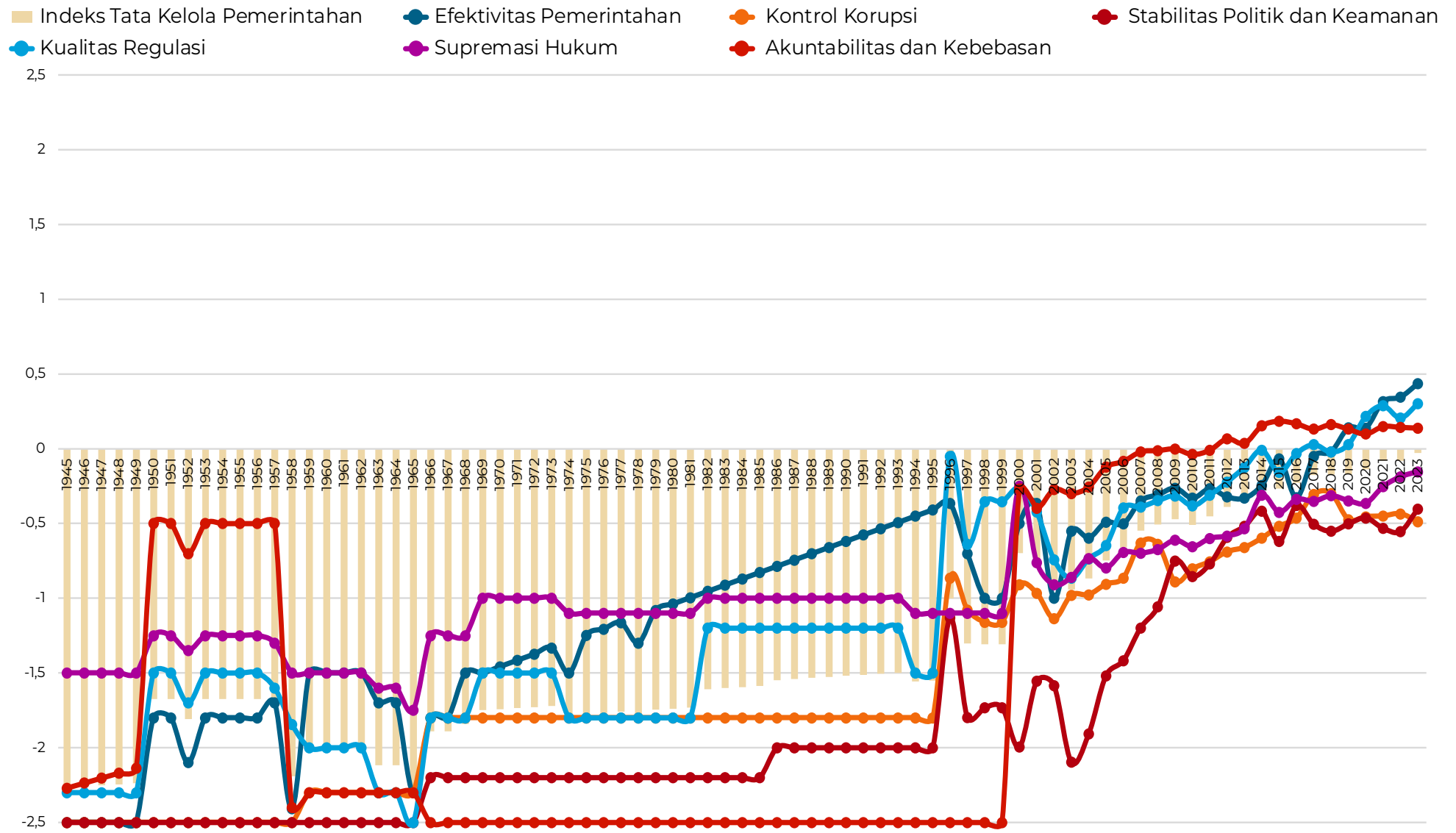
Bagian selanjutnya akan menjelaskan lebih lanjut dinamika perkembangan pilar-pilar demokrasi di Indonesia. Penjabaran akan dilakukan dengan mengombinasikan pelaksanaan kebijakan dengan kondisi tren masing-masing indikator penyusun indeks. Hal tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran lebih komprehensif terhadap dinamika pembangunan masing-masing pilar dan korelasinya atas refleksi perkembangan demokrasi Indonesia.

## **Dinamika Pembangunan Pilar Eksekutif sebagai Pilar Utama Demokrasi**

Pilar eksekutif, sebagai pusat formulasi dan implementasi kebijakan negara, memegang peranan sentral dalam sistem politik Indonesia. Dalam panggung politik Indonesia yang telah membentang selama delapan dekade, pilar eksekutif, yang diwujudkan dalam institusi kepresidenan, secara konsisten menempati posisi sentral. Sejak Proklamasi Kemerdekaan hingga hari ini, dinamika kekuasaan eksekutif mengalami pasang surut dalam lanskap demokrasi di Indonesia. Pasang surut tersebut disebabkan oleh penerbitan dekrit, pembatasan oleh parlemen, stabilitas melalui perimbangan koalisi, hingga pelemahan melalui perpecahan politik. Bab ini menyajikan sebuah evaluasi historis yang mendalam terhadap peran dan dampak cabang eksekutif dari tahun 1945 hingga 2025. Evaluasi tersebut akan menggunakan indeks tata kelola pemerintahan dalam memvisualisasikan dinamika eksekutif. Selain itu, analisis akan difokuskan untuk mengurai bagaimana fluktuasi kekuasaan eksekutif secara langsung memengaruhi kualitas demokrasi, khususnya pada supremasi hukum, akuntabilitas, dan institusionalisasi partai politik sebagai pilar representasi.

Berdasarkan tren penilaian indeks tata kelola pemerintah setidaknya terdapat lima fase yang mempengaruhi perkembangan dari eksekutif Indonesia, yakni periode awal kemerdekaan, periode Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, dan pascareformasi. Pada awal kemerdekaan rerata nilai indeks tata kelola pemerintah masih berada di kisaran (-1,98) di mana pemerintahan belum berjalan optimal. Peningkatan mulai tumbuh pada periode Demokrasi Parlementer dengan

**Bagan 6. Tren Indeks Tata Kelola Pemerintah Indonesia 1945-2023**



rerata nilai (-1,85) berkat kebebasan berpendapat dan supremasi hukum berjalan lebih baik meskipun stabilitas politik dan efektivitas pemerintah masih tersendat akibat seringnya pembubaran kabinet oleh parlemen. Namun, pada periode Demokrasi Terpimpin terjadi penurunan dengan rerata nilai sebesar (-2,09) yang diakibatkan oleh penerbitan kebijakan yang cenderung represif. Kebijakan tersebut memiliki implikasi negatif pada aspek kebebasan berpendapat, supremasi hukum, hingga kualitas regulasi.

Sementara itu, lompatan perbaikan terjadi pada Demokrasi Pancasila dengan rerata nilai indeks sebesar (-1,64). Sumbangsih terbesar diberikan oleh aspek pemerintahan yang efektif dan kualitas regulasi dalam menopang indeks tata kelola pemerintahan. Akan tetapi, peningkatan nilai tersebut perlu dibayar dengan dibungkamnya kebebasan berpendapat. Sedangkan pascareformasi perbaikan sudah dilakukan di seluruh aspek dengan perolehan rerata nilai sebesar (-0,47) selama hampir tiga dekade. Namun, pemerintah masih menghadapi sejumlah tantangan, yakni tingginya praktik korupsi dan kerentanan politik, serta independensi peradilan.<sup>39</sup> Fluktuasi indeks tata kelola pemerintah disebabkan oleh dinamika politik masing-masing periode, utamanya implementasi kebijakan eksekutif, sebagaimana penjabaran historis berikut.

## **Eksekutif pada Periode Awal Kemerdekaan**

Eksekutif memiliki karakter utama yang kuat oleh Presiden Soekarno, tetapi dengan situasi perang revolusi dan instabilitas dikarenakan berada pada masa awal perjuangan kemerdekaan. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945, meletakkan dasar bagi sistem pemerintahan presidensial di mana Presiden memegang posisi sentral.<sup>40</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (naskah asli) secara tegas menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>41</sup>

Desain awal UUD 1945 ini mencerminkan kebutuhan akan kepemimpinan yang kuat dan terpusat untuk menghadapi tantangan maha berat pada masa revolusi kemerdekaan dan pembentukan negara baru. Presiden Soekarno, sebagai figur sentral proklamasi, mengisi peran kepemimpinan yang dominan tersebut.<sup>42</sup> Namun, UUD 1945 asli juga mengandung batasan normatif. Meskipun kekuasaan negara tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 asli), pada praktiknya, lembaga-lembaga negara seperti MPR dan DPR belum berfungsi secara optimal dan matang di tengah kondisi perang dan konsolidasi internal.<sup>43</sup>

---

39 Pamungkas, Sigit, et. al. 2023. “Demokrasi Inovatif: Intervensi Digital Mendobrak Dilema Demokrasi dan Pemerintahan Efektif”. LAB 45 Monograf. Jakarta: Laboratorium Indonesia 2045. 22

40 Kahin, George M. 1961. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Cornell University Paper Publisher.

41 Ibid.

42 Kahin, George M. 1961. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Cornell University Paper Publisher.

43 Kroef, Justus M. van der. 1960. “The Changing Pattern of Indonesia’s Representative Government.” *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 26 (2): 215.

Ketiadaan mekanisme *checks and balances* yang efektif dan teruji dalam praktik secara implikatif menyimpan potensi konsentrasi kekuasaan berlebih pada lembaga kepresidenan. Fondasi inilah yang pada kemudian hari, dalam konstelasi politik yang berbeda, memungkinkan pergeseran menuju praktik kekuasaan yang lebih otoriter. Dengan demikian, semua indikator bernilai sangat rendah yang mencerminkan struktur kelembagaan yang belum stabil dan minimnya kontrol kelembagaan.

## Eksekutif dalam Sistem Demokrasi Parlementer

Pada masa Demokrasi Parlementer (1950–1959) bercirikan pergantian kabinet yang cukup cepat diakibatkan koalisi parlemen tidak stabil. Pada periode ini kekuasaan presiden cenderung simbolik dikarenakan sistem pemerintahan yang dianut adalah demokrasi liberal parlementer. Dalam Konstitusi RIS 1949, Presiden (Soekarno) berkedudukan sebagai kepala negara seremonial (Pasal 69 Konstitusi RIS). Kekuasaan eksekutif riil berada di tangan Perdana Menteri dan kabinet (Dewan Menteri) yang dipimpinnya.<sup>44</sup> Pasal 118 ayat (2) Konstitusi RIS secara eksplisit menyatakan bahwa "*Menteri-menteri bertanggung-jawab atas seluruh kebidjaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnja, maupun masing-masing untuk bagiannja sendiri-sendiri dalam hal itu.*" Ini adalah ciri khas sistem parlementer di mana kabinet bertanggung jawab kepada parlemen (Senat dan DPR RIS).<sup>45</sup>

Eksperimen federalisme dan sistem parlementer di bawah Konstitusi RIS tidak berlangsung lama. Pada 17 Agustus 1950, Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) diberlakukan. UUDS 1950 melanjutkan sistem pemerintahan parlementer.<sup>46</sup> Presiden tetap berkedudukan sebagai Kepala Negara (Pasal 45 UUDS 1950), namun tidak dapat diganggu gugat (Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950). Tanggung jawab atas seluruh kebijakan pemerintah, baik secara kolektif maupun individual, berada di pundak menteri-menteri (Pasal 83 ayat (2) UUDS 1950). Ciri utama Demokrasi Parlementer pada masa ini adalah sistem multipartai yang sangat menonjol, di mana banyak partai politik berkembang.<sup>47</sup> Implementasi sistem multipartai memberikan peningkatan pada indikator kebebasan bersuara dengan adanya pluralisme yang kuat, utamanya pada pelaksanaan pemilu 1955.

Namun demikian, pluralisme yang tidak terkontrol mengakibatkan indikator rendahnya stabilitas politik sebagai cerminan krisis kabinet. Sistem multipartai ekstrem, di mana tidak ada satu pun partai yang dominan, menyebabkan kabinet-kabinet yang terbentuk merupakan koalisi rapuh dari banyak partai.<sup>48</sup> Kondisi tersebut diperburuk dengan tingginya fragmentasi politik dan nilai ideologi yang kuat membuat rendahnya kompromi terhadap kebijakan-kebijakan eksekutif. Akibatnya, pemerintahan menjadi

---

44 Kahin, "Government in Indonesia."

45 Ibid.

46 Cheng, Teik Goh. 1972. "Why Indonesia's Attempt at Democracy in the Mid1950s Failed." *Modern Asian Studies* 6 (2): 225–44. <https://doi.org/10.2307/311693>.

47 Kahin, "Government in Indonesia."

48 Cheng, "Why Indonesia's Attempt at Democracy in the Mid1950s Failed."

sangat rentan terhadap mosi tidak percaya dari parlemen atau penarikan dukungan oleh salah satu partai koalisi.<sup>49</sup> Rata-rata usia kabinet pada periode ini hanya sekitar delapan bulan. Sejarah mencatat silih bergantinya kabinet, seperti Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951), Kabinet Sukiman (April 1951-Februari 1952), Kabinet Wilopo (April 1952-Juni 1953), Kabinet Ali Sastroamijoyo I (Juli 1953-Agustus 1955), Kabinet Burhanuddin Harahap (Agustus 1955-Maret 1956), Kabinet Ali Sastroamijoyo II (Maret 1956-Maret 1957), hingga Kabinet Djuanda (Maret 1957-Juli 1959).<sup>50</sup>

Ketidakstabilan ini disebabkan oleh fragmentasi partai politik, kegagalan koalisi untuk bertahan lama, konflik internal antarpolisi, dan seringnya perombakan kabinet yang menimbulkan ketidakpuasan.<sup>51</sup> Volatilitas ekstrem dalam kekuasaan eksekutif menghambat terbentuknya pemerintahan yang stabil dan efektif dalam mengeksekusi kebijakan. Hal tersebut menyebabkan indikator pemerintahan yang efektif, supremasi hukum, dan kualitas regulasi cukup rendah dan stagnan. Pada gilirannya kondisi tersebut menjadi pemantik bagi Presiden Soekarno untuk mengakhiri periode parlementer dan kembali ke UUD 1945 dengan sistem yang lebih terpusat.

## **Mutasi Pilar Eksekutif dalam Demokrasi Terpimpin**

Ketiga, periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966) dengan karakter utama sentralisasi kekuasaan oleh Presiden Soekarno dengan dukungan militer dari balik layar. Eksekutif melakukan subordinasi terhadap instrumen-instrumen demokrasi. Presiden Soekarno, dengan dukungan signifikan dari kalangan militer, melakukan perubahan fundamental terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>52</sup> Latar belakang dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah kebuntuan politik yang berkepanjangan. Badan Konstituante, yang dipilih pada Pemilu 1955 untuk menyusun UUD permanen, gagal mencapai kesepakatan meskipun telah bersidang selama bertahun-tahun.<sup>53</sup> Instabilitas kabinet yang terus-menerus di bawah sistem parlementer juga dianggap menghambat jalannya pemerintahan dan pembangunan nasional.

Pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang berisi<sup>54</sup>: 1) Pembubaran Konstituante; 2) Pemberlakuan kembali Undang-Undang Dasar 1945; 3) Tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara 1950; dan 4) Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Pembentukan lembaga-lembaga negara versi Demokrasi Terpimpin. Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden

---

49 Ibid.

50 Butt, Simon, and Tim Lindsey. 2012. *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World)*. Bloomsbury Publishing.

51 Cheng, "Why Indonesia's Attempt at Democracy in the Mid1950s Failed."

52 Vandenbosch, Amry. 1961. "'Guided Democracy' in Indonesia." *Current History* 41 (244): 329–40. <https://doi.org/10.2307/45310622>.

53 Cheng, "Why Indonesia's Attempt at Democracy in the Mid1950s Failed."

54 Ibid.

No. 2 Tahun 1959. Anggota-anggotanya tidak dipilih melalui pemilu, melainkan ditunjuk dan diangkat langsung oleh Presiden dengan syarat harus setia kepada UUD 1945, perjuangan RI, dan Manifesto Politik (Manipol) Presiden.<sup>55</sup> Meskipun secara hierarkis MPRS adalah lembaga tertinggi negara, dalam praktiknya MPRS tunduk kepada Presiden. Bahkan, MPRS menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang bersumber dari pidato Presiden Soekarno tanggal 17 Agustus 1959 berjudul “Penemuan Kembali Revolusi Kita” (Manipol)<sup>56</sup>, yang kemudian intisarinya dikenal sebagai USDEK (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia).<sup>57</sup> Puncak subordinasi MPRS adalah ketika lembaga ini melalui TAP MPRS No.III/MPRS/1963 menetapkan Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.<sup>58</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil Pemilu 1955 juga tidak luput dari intervensi Presiden. Karena DPR menolak Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 1960 yang diajukan pemerintah, Presiden Soekarno membubarkannya.<sup>59</sup> Sebagai gantinya, dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR).<sup>60</sup> Seluruh anggota DPR-GR ditunjuk oleh Presiden, dan lembaga ini diwajibkan untuk mengikuti serta melaksanakan kebijakan pemerintah. Bahkan, Ketua DPR-GR/MPRS diangkat sebagai menteri negara oleh Presiden.<sup>61</sup> Tindakan pembubaran DPR oleh Presiden ini jelas bertentangan dengan UUD 1945 yang tidak memberikan kewenangan tersebut kepada Presiden.

Lembaga tinggi negara lainnya, Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS), dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden No. 3 tahun 1959 dan diketuai langsung oleh Presiden Soekarno sendiri.<sup>62</sup> Tugas DPAS adalah memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan mengajukan usul kepada pemerintah, yang dalam praktiknya juga berada di bawah kendali Presiden.

Pelemahan peran partai politik. Kebebasan partai politik dibatasi secara signifikan. Beberapa partai politik yang dianggap tidak sejalan dengan gagasan Demokrasi Terpimpin, seperti Partai Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI), dibubarkan oleh Presiden Soekarno.<sup>63</sup> Meskipun demikian, Presiden Soekarno juga berupaya menggalang dukungan politik melalui konsep Nasakom (Nasionalis, Agama, Komunis), yang bertujuan menyatukan tiga kekuatan ideologi besar saat itu.<sup>64</sup>

---

55 Emmerson, Donald K. 1999. *Indonesia beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*. M.E. Sharpe.

56 Ricklefs, “A History of Modern Indonesia since C.1200.”

57 Ibid.

58 Ibid,

59 Vandenbosch, “‘Guided Democracy’ in Indonesia.”

60 Ibid

61 Ricklefs, “A History of Modern Indonesia since C.1200.”

62 Butt, Simon, and Tim Lindsey. 2012. *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World)*. Bloomsbury Publishing.

63 Emmerson, “*Indonesia beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition.*”

64 Ibid

Penguatan posisi Presiden sebagai pusat kekuasaan. Dalam sistem Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno tidak hanya menjadi kepala negara tetapi juga kepala pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat luas dan cenderung mutlak.<sup>65</sup> Kepemimpinan Presiden menjadi sentral dalam segala aspek kehidupan bernegara. Melalui serangkaian strategi ini, Kabinet baru yang dibentuk setelah dekret tidak menyertakan satu pun tokoh partai terkemuka, dan menteri yang terafiliasi dengan partai dipaksa untuk mengundurkan diri.<sup>66</sup> Kekuasaan terpusat di tangan Presiden Sukarno dan pimpinan Angkatan Darat.<sup>67</sup> Konsep “demokrasi” itu sendiri didefinisikan ulang. Soekarno mengkritik demokrasi liberal sebagai produk Barat yang individualistis dan tidak sesuai dengan “kepribadian nasional” Indonesia. Sebagai gantinya, ia mempromosikan ideologi yang berpusat pada konsep-konsep seperti *kekeluargaan*, *gotong royong*, dan *musyawarah* untuk mencapai *mufakat*.<sup>68</sup>

Dengan dinamika tersebut, terdapat pergolakan pada indikator indeks tata kelola pemerintahan. Pelemahan pada institusi-institusi demokrasi selain eksekutif menciptakan politik yang lebih stabil untuk pemerintahan dapat bekerja secara efektif. Namun, itu membuat indikator kebebasan berekspresi dan kontrol terhadap korupsi menurun yang diakibatkan pengurangan hingga penghilangan mekanisme pengawasan.

## **Pengukuhan Dominasi Eksekutif dalam Demokrasi Pancasila**

Sementara itu, pada fase Orde Baru (1967–1998) sebagai periode keempat memperlihatkan ciri khas sentralisasi ekstrem di tangan presiden. Presiden membangun kekuatannya melalui dominasi militer dan Golkar. Sentralisasi dan represi yang terlembagakan dalam menekan lebih dalam institusi demokrasi lainnya dilakukan atas nama pembangunan ekonomi.

Peralihan kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Jenderal Soeharto berlangsung secara bertahap namun pasti setelah peristiwa G30S. Melalui serangkaian manuver politik dan konsolidasi kekuatan, Soeharto berhasil mengukuhkan posisinya sebagai pemimpin baru Indonesia. Landasan legal formal bagi penguatan peran militer, yang menjadi tulang punggung kekuasaan Soeharto,<sup>69</sup> diletakkan melalui berbagai ketetapan. Salah satu yang paling fundamental adalah Ketetapan MPRS No. XXIV/MPRS/1966 yang memberikan landasan bagi konsep Dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).<sup>70</sup> Konsep ini kemudian dilegalkan lebih lanjut melalui UU Nomor 20 Tahun 1982.<sup>71</sup>

---

65 Vandenbosch, “‘Guided Democracy’ in Indonesia.”

66 Ibid.

67 Lev, “The Political Role of the Army in Indonesia.”

68 Bouchier, David. 2016. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. London: Routledge.

69 Ricklefs, “*A History of Modern Indonesia since C.1200*.”

70 Jenkins, David. 1983. “The Evolution of Indonesian Army Doctrinal Thinking: The Concept of ‘Dwifungsi.’” *Southeast Asian Journal of Social Science* 11 (2): 15–30. <https://doi.org/10.2307/24490795>.

71 Ibid.

Dwifungsi ABRI menjadi instrumen utama dalam institusionalisasi kekuasaan eksekutif Orde Baru. Konsep ini, yang awalnya digagas oleh Jenderal A.H. Nasution pada tahun 1958 sebagai “Jalan Tengah”, diinterpretasikan dan diperluas secara masif oleh Soeharto.<sup>72</sup> Dwifungsi ABRI memberikan peran ganda kepada militer: pertama sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan negara, dan kedua sebagai kekuatan sosial-politik yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan negara<sup>73</sup>. Implementasinya sangat luas, di mana perwira-perwira militer aktif maupun purnawirawan menduduki berbagai jabatan strategis di lembaga eksekutif (seperti menteri, gubernur, bupati, hingga kepala desa), legislatif (melalui alokasi kursi “gratis” di DPR dan DPRD), yudikatif, serta di berbagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan sektor ekonomi strategis lainnya.<sup>74</sup> Kehadiran militer hingga ke level desa melalui Babinsa dan Koramil memastikan kontrol rezim yang efektif hingga ke akar rumput.<sup>75</sup>

Pilar kedua hegemoni Orde Baru adalah Golongan Karya (Golkar). Golkar, yang awalnya merupakan federasi organisasi-organisasi fungsional, ditransformasikan menjadi mesin politik utama rezim.<sup>76</sup> ABRI memainkan peran sentral dalam pembentukan dan pengendalian Golkar, dan bahkan diwajibkan untuk memastikan kemenangan Golkar dalam setiap pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik<sup>77</sup>. Personel ABRI juga banyak yang menduduki posisi-posisi kunci dalam struktur Golkar.<sup>78</sup> Kemenangan mutlak Golkar dalam pemilu-pemilu yang direkayasa memberikan legitimasi semu bagi kekuasaan Presiden Soeharto.<sup>79</sup> Pilar ketiga adalah depolitisasi massa dan kontrol birokrasi. Orde Baru secara sistematis melakukan depolitisasi masyarakat dengan membatasi partisipasi politik rakyat. Jumlah partai politik disederhanakan secara drastis menjadi hanya tiga kontestan: Golkar sebagai partai pemerintah, serta Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai fusi partai-partai Islam, dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai fusi partai-partai nasionalis dan non-Islam.<sup>80</sup> Organisasi-organisasi massa dikontrol ketat, dan ideologi negara Pancasila ditafsirkan secara tunggal oleh rezim untuk menekan perbedaan pendapat. Birokrasi negara juga dimobilisasi sebagai alat kekuasaan dan pendukung Golkar. Penekanan utama adalah pada “stabilitas nasional” dan “pembangunan ekonomi”, yang sering kali mengorbankan hak-hak politik dan kebebasan sipil.<sup>81</sup>

---

72 Lev, “The Political Role of the Army in Indonesia.”

73 Bouchier, “*Illiberal Democracy in Indonesia*”.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 Aspinall, Edward, Greg Fealy, and Harold A Crouch. 2010. *Soeharto's New Order and Its Legacy: Essays in Honour of Harold Crouch*. Acton: ANU Press.

77 Ibid.

78 Bouchier, “*Illiberal Democracy in Indonesia*”

79 Ibid.

80 Budiman, Arief. 1990. *State and Civil Society in Indonesia*. Monash University Press.

81 Aspinall, Edward, Greg Fealy, and Harold A Crouch, “*Soeharto's New Order and Its Legacy*”

Melalui kombinasi Dwifungsi ABRI, hegemoni Golkar, dan depolitisasi massa yang didukung oleh birokrasi yang loyal, Orde Baru berhasil membangun sebuah sistem kekuasaan eksekutif yang sangat terpusat dan terkonsolidasi di tangan Presiden Soeharto.<sup>82</sup> Akhirnya, kekuasaan bukan sekadar otoritarianisme personal, tetapi sebuah rezim yang terinstitusionalisasi dengan jaringan kontrol yang kuat dan meluas, memungkinkan Soeharto berkuasa selama 32 tahun.

Indikator pemerintahan efektif dan kualitas regulasi menunjukkan tren perbaikan sejak 1980-an sebagai dampak positif pembangunan stabilitas politik-birokrasi dan pertumbuhan ekonomi. Namun hal tersebut perlu dibayar dengan penurunan dan konsisten di tingkat bawah untuk indikator kontrol terhadap korupsi, supremasi hukum dan kebebasan bersuara. Cengkeraman eksekutif terhadap institusi demokrasi lainnya terlembagakan dan memosisikan pemerintah sebagai pusat kekuasaan yang semakin tidak terawasi.

## Rehabilitasi Pilar Eksekutif Pascareformasi

Terakhir pada Era Reformasi dan Setelahnya (1999–2023) bercirikan penguatan akuntabilitas terhadap pilar eksekutif. Penguatan tersebut diperlihatkan dengan pemberlakuan amandemen konstitusi UUD 1945 yang menghendaki pemilihan langsung, pembatasan masa jabatan eksekutif, penguatan kapasitas legislatif sebagai pilar penyeimbang. Meskipun demikian, terdapat tantangan baru yang dihadapi eksekutif dengan tendensi pembentukan koalisi elitis dan kembalinya perilaku kooptasi politik.

Amandemen UUD 1945 ini secara normatif telah berhasil mengubah secara fundamental struktur kekuasaan eksekutif di Indonesia. Dari yang sebelumnya sangat dominan dan berpotensi absolut, kekuasaan Presiden kini lebih dibatasi, diawasi, dan diharapkan lebih akuntabel kepada rakyat dan lembaga perwakilan.

Di sisi lain, periode ini adalah manifestasi nyata dari tesis “bahaya presidensialisme” (*perils of presidentialism*) yang dikemukakan Juan Linz.<sup>83</sup> Amandemen UUD 1945 dilakukan secara bertahap (1999-2002) sebagai respons langsung terhadap tuntutan reformasi, namun pada awalnya, lanskap politik masih sangat tidak stabil. Kepresidenan B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri ditandai oleh ketegangan konstan antara eksekutif dan legislatif.<sup>84</sup>

Salah satu karakteristik utama sistem politik Indonesia pascareformasi adalah kombinasi antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai yang ekstrem.<sup>85</sup> Sistem presidensial menghendaki Presiden sebagai kepala eksekutif yang kuat

---

82 Bouchier, “*Illiberal Democracy in Indonesia*”

83 Mainwaring, Scott, and Matthew S Shugart. 1997. “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal.” *Comparative Politics* 29 (4): 449–71. <https://doi.org/10.2307/422014>.

84 Ulum, Muhammad Bahrul. 2020. “INDONESIAN DEMOCRACY and POLITICAL PARTIES after TWENTY YEARS of REFORMATION: A CONTEXTUAL ANALYSIS.” *Indonesia Law Review* 10 (1). <https://doi.org/10.15742/ilrev.v10n1.577>.

85 Ufen, “Party Presidentialization in Post-Suharto Indonesia.”

dan memiliki mandat langsung dari rakyat. Namun, sistem multipartai, di mana banyak partai politik memiliki representasi di parlemen (DPR) tanpa ada satu pun yang dominan, menciptakan fragmentasi kekuatan politik.<sup>86</sup> Kombinasi ini sering kali dianggap sebagai perpaduan yang sulit dan dilematik, karena Presiden yang terpilih secara langsung sering kali tidak didukung oleh mayoritas tunggal partainya di parlemen.

Kondisi ini menempatkan Indonesia dalam kerangka teoretis yang disebut presidensialisme koalisional (dikonseptualisasikan oleh para ahli seperti Chaisty, Cheeseman, dan Power),<sup>87</sup> di mana presiden minoritas secara strategis membangun dukungan mayoritas di lembaga legislatif. Tujuan utamanya tidak hanya untuk menjalankan agenda kebijakan, tetapi yang lebih mendasar adalah untuk bertahan dari ancaman ketidakstabilan politik dan pemakzulan (*impeachment*).<sup>88</sup> Hal tersebut berkaca pada pengalaman pahit pada masa transisi, yang ditandai dengan pergantian tiga presiden (Habibie, Wahid, dan Megawati) hanya dalam waktu 6 tahun (1998-2004).<sup>89</sup>

Untuk menjalankan roda pemerintahan dan mengamankan agenda kebijakannya, Presiden terpilih membutuhkan dukungan mayoritas di DPR. Hal ini mendorong Presiden untuk membentuk koalisi dengan berbagai partai politik. Logika utama di balik pembentukan koalisi ini umumnya bersifat pragmatis, yaitu *office seeking*<sup>90</sup> (pembagian kursi menteri dan jabatan strategis lainnya) dan *vote seeking*<sup>91</sup> (mengamankan dukungan suara di parlemen untuk kebijakan pemerintah dan stabilitas politik).

Didorong oleh ketakutan akan ketidakstabilan dan bayang-bayang pemakzulan, para presiden secara sadar memilih untuk membangun “koalisi gemuk” yang menguasai mayoritas super di parlemen, sering kali melebihi 70% atau bahkan 80% kursi. SBY, yang menyaksikan langsung kejatuhan Gus Dur, secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan pembentukan koalisi besar di parlemen untuk menghindari “kegaduhan” dan memastikan pemerintahannya tidak jatuh di tengah jalan.<sup>92</sup> SBY secara bertahap memperluas koalisinya dengan menarik Golkar pada periode I. Sementara itu, Jokowi, yang pada awalnya (2014) berkampanye dengan retorika anti-transaksional, dengan cepat berbalik arah setelah menghadapi tantangan-tantangan awal, baik dari partainya

---

86 Ibid.

87 Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, and Timothy J Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective*. Oxford University Press.

88 Mietzner, Marcus. 2023. *The Coalitions Presidents Make: Presidential Power and Its Limits in Democratic Indonesia*. Cornell University Press, Southeast Asia Program Publications at Cornell University. <https://doi.org/10.7591/cornell/9781501772641.001.0001>.

89 Ibid.

90 Mietzner, Marcus. 2024. “Elite Collusion in Indonesia: How It Has Both Enabled and Limited Executive Aggrandizement.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 712 (1): 223–34. <https://doi.org/10.1177/00027162241309436>.

91 Muhtadi, Burhanuddin . 2019. “The Prevalence of Vote Buying in Indonesia: Building an Index.” *Springer EBooks*, January, 45–79. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-6779-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-981-13-6779-3_2).

92 Slater, Dan. 2018. “Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition.” *Journal of East Asian Studies* 18 (1): 23–46. <https://doi.org/10.1017/jea.2017.26>.

sendiri (PDI-P) ataupun parlemen yang cenderung oposisi.<sup>93</sup> Ia segera mengadopsi dan bahkan memperluas model koalisi SBY. Jokowi berhasil menarik Golkar dan PPP ke dalam koalisinya dengan memanfaatkan friksi internal dari kedua partai tersebut pada tahun 2016. Langkah tersebut berlanjut pada periode keduanya dengan merangkul Gerindra yang secara langsung menghilangkan peran oposisi.

Ketika hampir semua kekuatan politik signifikan terserap ke dalam gerbong pemerintah, maka fungsi kontrol dan penyeimbang yang seharusnya dijalankan oleh oposisi menjadi tumpul.<sup>94</sup> Kritik terhadap kebijakan pemerintah dari dalam parlemen menjadi minim, dan alternatif kebijakan yang ditawarkan juga terbatas. Fenomena ini menciptakan apa yang disebut “jebakan akuntabilitas”<sup>95</sup>, di mana pemerintah hampir tidak memiliki lawan sepadan untuk dimintai pertanggungjawaban, khususnya pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo, di mana koalisi pemerintah menguasai mayoritas sangat besar di DPR.<sup>96</sup> Terlebih, negosiasi politik kerap terjadi dan adanya kesepakatan untuk melemahkan institusi pengawas, salah satunya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), melalui pelbagai strategi, baik regulasi ataupun kelembagaan.

Presiden Prabowo Subianto memulai pemerintahannya dengan dukungan legislatif yang luar biasa kuat. Dengan solidnya Koalisi Indonesia Maju (KIM) Plus, pemerintah menguasai mayoritas absolut di parlemen. Berdasarkan data hasil Pemilu Legislatif 2024, koalisi raksasa ini mengontrol 470 dari total 580 kursi di DPR, atau setara dengan 81%.<sup>97</sup> Dengan PDI-P yang memegang 110 kursi (19%) sebagai satu-satunya partai yang tidak masuk ke dalam koalisi pemerintah,<sup>98</sup> hambatan politik dari legislatif terhadap agenda eksekutif akan menjadi sangat minimal.

Pada fase ini, indikator kebebasan bersuara, kualitas regulasi dan supremasi hukum mulai membaik terutama setelah 2004. Sementara, indikator kontrol terhadap korupsi mengalami fluktuasi dengan peningkatan pada awal 2000-an lalu stagnan-menurun pascatahun 2014. Penurunan diakibatkan oleh politik transaksional yang mulai menjamur dan upaya pelemahan KPK sebagai lembaga *ad hoc* pemberantas korupsi. Di sisi lain, tren peningkatan progresif terlihat pada indikator pemerintahan yang efektif. Perbaikan tersebut mencerminkan efisiensi birokrasi eksekutif, meskipun dengan risiko hegemoni kekuasaan.

---

93 Asrinaldi, and Mohammad Agus Yusoff. 2023. “Power Consolidation and Its Impact on the Decline of Democracy in Indonesia under President Jokowi.” *Cogent Social Sciences* 9 (1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2232579>.

94 Baker, “Reformasi Reversal”

95 Slater, Dan. 2004. “Indonesia’s Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition.” *Indonesia*, no. 78: 61–92. <https://www.jstor.org/stable/3351288>.

96 Noor, “Opposition in Contemporary Indonesia Post-2019 Presidential Election.”

97 CNBC Indonesia. 2024. “Ini Peta Kekuatan DPR Hasil Perolehan Kursi: PDI-P vs Koalisi Prabowo.” *CNBC Indonesia*, August 26, 2024. <https://www.cnbcindonesia.com/research/20240826110448-128-566328/ini-peta-kekuatan-dpr-hasil-perolehan-kursi-pdi-p-vs-koalisi-prabowo>.

98 BBC Indonesia. 2024. “Oposisi: Mengapa PDI-P Belum Tegaskan Arah Politiknya Meski Tunjukkan Isyarat Jadi Oposisi Prabowo-Gibran?.” *BBC News Indonesia*. May 27, 2024. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cw441v0jme2o>.

## Dinamika Pembangunan Legislatif: Pilar Penyeimbang Demokrasi

Apabila bagian sebelumnya kita telah membahas bagaimana lembaga eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan cenderung dominan dan sangat berpengaruh terhadap dinamika demokrasi, bagian ini akan mengevaluasi pilar legislatif di Indonesia. Dalam konteks sistem presidensial, lembaga legislatif kerap diletakkan sebagai pilar penyeimbang yang mengontrol kekuatan eksekutif dan dianggap setara. Hal ini tentu karena posisi legislatif sebagai lembaga utama yang menjadi pengawas dalam membatasi kekuasaan Presiden agar kekuasaan yang digenggam itu tidak terlampaui absolut. Dalam teori ketatanegaraan lembaga legislatif dibekali oleh tiga fungsi utama, yang umumnya mencakup: 1) fungsi legislasi atau membuat suatu undang-undang; 2) fungsi penganggaran atau menetapkan APBN belanja pemerintah; serta 3) fungsi pengawasan melalui hak interpelasi, mosi, dan angket.<sup>99</sup> Lebih jauh, lembaga legislatif dianggap sebagai simbol dari kedaulatan rakyat. Dengan begitu sebagai bagian dari subsistem demokrasi, kondisi lembaga legislatif sangat krusial dalam mempengaruhi arah pelebagaan demokrasi.

Di Indonesia sendiri, setelah amandemen konstitusi, lembaga legislatif kita kenal ke dalam tiga pilar, yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). DPR mewakili kepentingan masyarakat secara umum dan DPD mewakili kepentingan daerah. Sementara, MPR merupakan lembaga perpanjangan yang terdiri atas anggota DPR dan DPD dengan kewenangan terhadap konstitusi dan pelantikan ataupun pemberhentian seorang presiden dari jabatannya.<sup>100</sup> Sesuatu yang dilihat Ziegenhain sebuah keunikan dari struktur ketatanegaraan Indonesia.<sup>101</sup> Adapun, fungsi legislasi dan pengawasan utamanya diemban oleh DPR.

Dalam hal ini penjabaran akan mengaplikasikan indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif. Pola yang dihasilkan oleh indeks tersebut dapat dibagi menjadi tiga periode utama, yaitu supremasi parlemen pada Demokrasi Parlementer, subordinasi parlemen pada Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila, serta Kebangkitan Supremasi dan Pelemahan Kualitas Parlemen pascareformasi. Pertama, supremasi parlemen pada Demokrasi Parlementer. Indeks menunjukkan rerata cukup tinggi sebesar 0,46. Hal tersebut dipengaruhi cukup besar dari hasil pemilu 1955 mewakili semangat pluralisme, namun kontrol legislatif kurang berjalan efektif akibat instabilitas kabinet yang kerap terjadi. Kedua, subordinasi parlemen pada Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila. Rerata indeks terjun bebas pada tataran 0,07. Kemampuan parlemen dibatasi

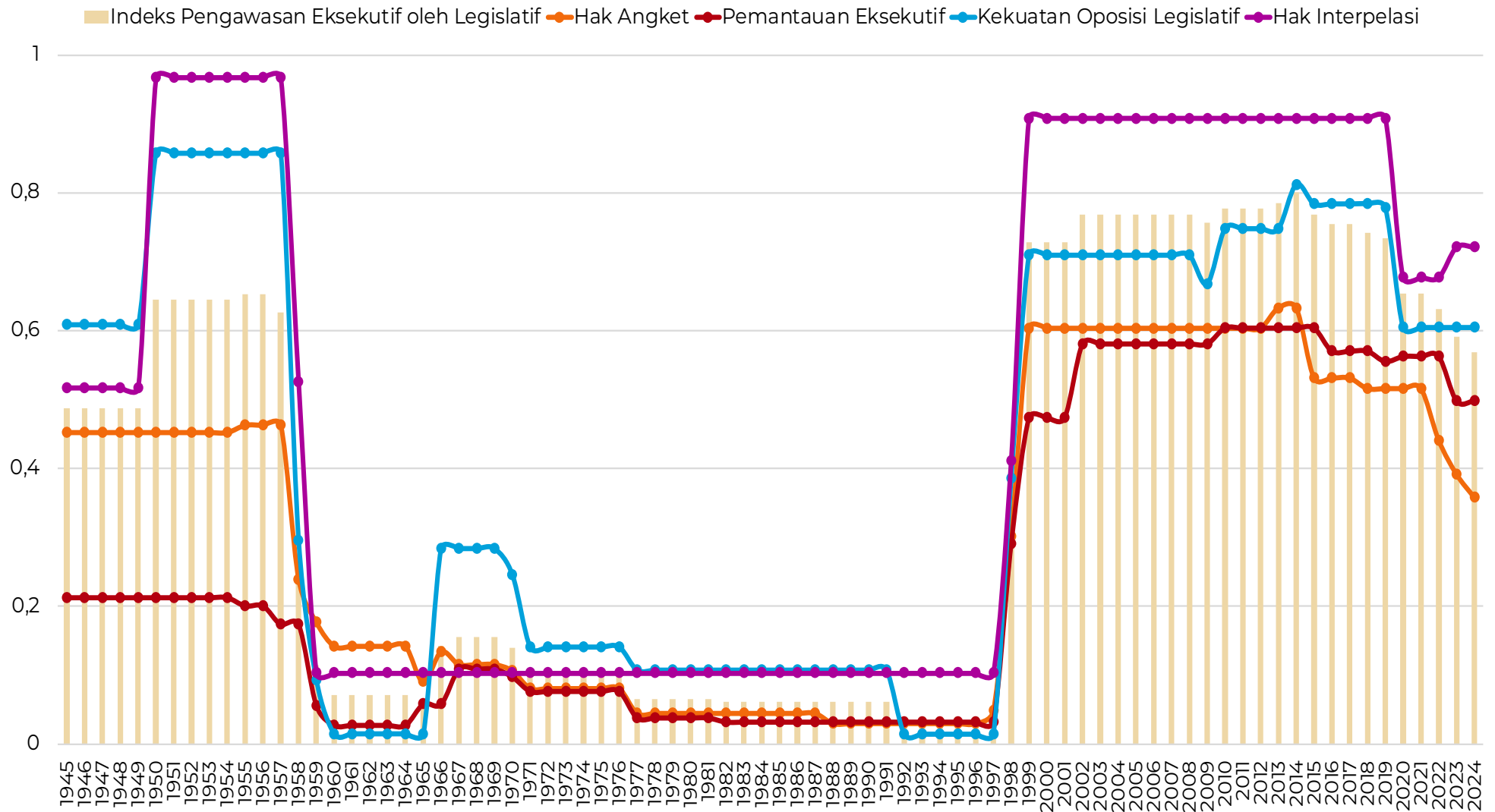
---

99 Ratih D. Adiputri, "The Empowerment of Parliament in the Transition from an Authoritarian to a Democratic Regime: Indonesian Experiences and Problems," *Parliaments, Estates and Representation* 38, no. 1 (2018): 50, <https://doi.org/10.1080/02606755.2018.1427319>.

100 Jimmy Asshidique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Setjen dan Kepaniteraan MKRI: 2006). 146.

101 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). hlm 4.

**Bagan 7. Bagan Tren Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Legislatif**



untuk menyelidiki atau mengoreksi eksekutif. Mekanisme musyawarah menggantikan voting, dan legislasi menjadi stempel keputusan presiden. Lebih lanjut, kooptasi total legislatif oleh eksekutif melalui serangkaian rekayasa regulasi-kelembagaan.

Ketiga, kebangkitan supremasi dan pelemahan kualitas parlemen pascareformasi. Reformasi konstitusional dan struktural dilakukan mencakup amandemen UUD, keluarnya faksi ABRI dari parlemen, serta penguatan fungsi pengawasan dan legislasi. Parlemen memiliki peran dalam pemakzulan presiden dan pembuatan UU strategis. Namun, seiring dengan dominasi koalisi besar yang terbentuk mengakibatkan penyusutan deliberasi dan partisipasi publik meski formalitas institusional tetap terjaga. Pada setiap periode akan digambarkan kebijakan utama yang mempengaruhi fluktuasi terhadap kualitas pengawasan legislatif terhadap eksekutif.

## **Supremasi Parlemen: Awal Kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer**

Pada periode awal kemerdekaan indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif stabil dan cenderung menguat hingga tahun 1958. Tren tersebut mencerminkan pembentukan awal struktur legislatif yang mapan di luar keterbatasan yang dihadapi pada periode tersebut. Meskipun keanggotaannya ditunjuk, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) cukup aktif dalam menjalankan fungsi legislasi. DPR hasil Pemilu 1955 mewakili semangat pluralisme, namun dominasi informal terhadap eksekutif, utamanya instabilitas pembentukan dan kinerja kabinet, menjadi dampak buruk terhadap efektivitas kontrol legislatif.

Berbicara mengenai perjalanan, sejarah awal badan legislatif di Indonesia ditandai dengan pembentukan KNIP pada 29 Agustus 1945. Dalam hal legislasi, KNIP secara operasional dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP), yang mengambil peran penting dalam menavigasi perundang-undangan selama periode Revolusi Fisik. Hal ini terlihat dari sejumlah usulan penting BP-KNIP yang mempengaruhi dinamika pembangunan negara (*state-building*) saat itu, di antaranya: 1) RUU tentang Kedudukan Nasional Daerah (disetujui menjadi UU 1/1945); 2) kebijaksanaan politik dalam dan luar negeri (diterima Pemerintah menjadi Maklumat Politik 1 November 1945); 3) pembentukan partai-partai politik sebagai pelaksanaan demokrasi dan jalan mengusahakan pergerakan rakyat; dan 4) pertanggungjawaban menteri kepada lembaga perwakilan.<sup>102</sup> Dalam catatan sejarah, pada periode 1945 sampai 1950, BP-KNIP berhasil menyetujui sebanyak 133 RUU, 6 mosi, serta 2 interpelasi.<sup>103</sup>

Pada 17 Agustus 1950, Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan dengan mengadopsi Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Dalam sistem unitaris ini, dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) yang komposisinya merupakan amalgamasi dari DPR RIS (148 anggota), Senat RIS (29 anggota), BP-

---

102 Desmond J. Mahesa, *Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik*, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 45.

103 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). (PT Gramedia Pustaka Utama, 2019), 332.

KNIP (46 anggota), dan DPA (13 anggota).<sup>104</sup> Dalam UUDS 1950 pemerintahan tetap menggunakan sistem parlementer dengan pemerintahan dipimpin oleh Perdana Menteri yang bertanggungjawab kepada parlemen. Dalam struktur ketatanegaraan ini, lembaga legislatif menempati posisi sentral sebagai arena utama politik. Sebagai konsekuensi dari model negara kesatuan, Senat yang sebelumnya mewakili negara bagian pun dihapuskan—mengembalikan kepada model parlemen unikameral. Secara total, DPRS terdiri dari 236 anggota dan mulai mengadopsi struktur organisasi internal yang mencerminkan model parlemen modern, seperti adanya fraksi dan komisi, serta mekanisme interpelasi yang lebih matang.<sup>105</sup>

Mekanisme pengawasan DPRS, kendati telah berjalan melalui hak interpelasi dan hak angket, tetapi rekomendasi hasil komisi ataupun panitia tidak bersifat mengikat, dan perbedaan sikap antarfraksi sering kali membuat hasil pengawasan tidak berlanjut pada perubahan kebijakan yang konkret.<sup>106</sup> Sebagai contoh, penggunaan hak interpelasi DPRS dalam kasus kebijakan ekonomi (seperti pada era Kabinet Ali Sastroamidjojo 1953-1955) kerap gagal memaksa pemerintah mengubah kebijakan, bahkan ketika jawaban pemerintah dinilai tidak memuaskan oleh mayoritas anggota. Dalam beberapa kasus, DPRS justru lebih sering menjadi arena pertarungan politik, rivalitas antarpolisi, dan wahana artikulasi kepentingan kelompok, ketimbang menjadi institusi pengontrol kebijakan pemerintah yang efektif.<sup>107</sup>

Adapun momentum penting pada masa pemberlakuan UUDS 1950 ini adalah penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 sebagai pemilu nasional pertama yang demokratis dan langsung. Dengan tingkat partisipasi yang tinggi, Pemilu 1955 menghasilkan DPR beranggotakan 272 orang dari 20 partai politik dan kelompok independen.<sup>108</sup> Namun, konsekuensi dari struktur parlemen yang sangat pluralistis ini justru menyebabkan sulitnya menciptakan suatu konsolidasi koalisi pemerintahan yang efektif. Meskipun demikian, Pemilu 1955 tetap menjadi tonggak sejarah penting sebagai wujud partisipasi rakyat dan keterbukaan politik. Namun, pluralisme ini tidak diikuti oleh peningkatan efektivitas institusi legislatif; DPR lebih banyak tersandera oleh konflik internal dan tarik-menarik kepentingan antarpolisi besar seperti PNI, Masyumi, NU, dan PKI.<sup>109</sup>

Masalah fundamental dalam sistem parlementer pada masa ini adalah lemahnya infrastruktur partai, tidak stabilnya koalisi, serta seringnya tekanan politik dari luar parlemen—terutama dari Presiden, militer, dan kelompok kepentingan lainnya. Presiden Soekarno, meski bersifat simbolik dan non-eksekutif menurut UUDS 1950, tetap memiliki pengaruh informal yang sangat kuat dalam percaturan politik nasional.<sup>110</sup> Sering kali

---

104 Desmond J. Mahesa, *Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik*, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 70.

105 *Ibid.*, 64.

106 Miriam Budiardjo, "The Provisional Parliament of Indonesia," *Far Eastern Survey* 25, No. 2 (1956): 18.

107 *Ibid.*, 23.

108 Desmond J. Mahesa, *Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik*, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 79.

109 Miriam Budiardjo, "The Provisional Parliament of Indonesia," *Far Eastern Survey* 25, no. 2 (1956): hlm 22.

110 *Ibid.*

kabinet jatuh bukan hanya karena mosi tidak percaya di DPR, tetapi juga karena tekanan politik dan krisis kepercayaan dari aktor-aktor di luar parlemen, termasuk militer yang mulai tampil sebagai kekuatan politik baru.<sup>111</sup>

Dinamika internal parlemen pada masa demokrasi liberal sangat dipengaruhi oleh fragmentasi politik yang ekstrem. Tidak adanya partai dominan menyebabkan proses pembentukan koalisi menjadi sangat rapuh dan fluktuatif. Koalisi pemerintahan sering kali bergantung pada kompromi jangka pendek dan kepentingan sektoral, yang berujung pada seringnya pergantian kabinet—tercatat sembilan kabinet silih berganti dalam periode 1950-1959. Herbert Feith menyoroti bahwa kegagalan membangun koalisi stabil ini tidak hanya soal jumlah partai, tetapi juga lemahnya loyalitas kader dan tingginya insentif “lompat pagar” antarfaksi partai demi jabatan di kabinet.<sup>112</sup> Akibatnya, banyak fraksi lebih sibuk menjaga posisi dalam koalisi daripada memperjuangkan agenda legislasi strategis, sehingga fungsi pengawasan dan legislasi semakin melemah.<sup>113</sup>

Dalam konteks tersebut, kegagalan sistem parlementer tidak hanya menghasilkan ketidakstabilan pemerintahan, tetapi juga memunculkan ketegangan pusat-daerah yang akut. Salah satu manifestasi dari ketegangan ini adalah pecahnya pemberontakan PRRI-Permesta pada tahun 1957-1958, yang dipicu oleh rasa ketidakpuasan elite militer dan sipil di daerah terhadap dominasi kekuasaan pusat, khususnya terhadap distribusi fiskal, struktur komando militer, dan keterwakilan politik.<sup>114</sup> Pemberontakan ini mencerminkan eksekusi dari sistem parlementer yang tidak mampu menjamin integrasi nasional secara politik maupun administratif, dan memperkuat narasi bahwa sistem demokrasi liberal telah gagal menjaga stabilitas dan kesatuan nasional.

## Subordinasi Parlemen: Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila

Pada periode berikutnya pola yang terjadi adalah penurunan tajam dan stagnan ditekan di nilai 0,4-0,3 selama hampir empat dekade. Subordinasi dilakukan perdana pada pembentukan parlemen DPR-GR di bawah Demokrasi Terpimpin. Parlemen tidak memiliki kapasitas menyelidiki atau mengoreksi eksekutif. Terlebih, mekanisme musyawarah diadopsi menggantikan voting dan memiliki kecenderungan bermuara pada keputusan presiden. Kondisi tersebut berlanjut dengan kooptasi total legislatif oleh eksekutif secara terlembaga. Upaya tersebut dilakukan dengan membangun faksi dominan di parlemen melalui Golkar, ABRI, dan penunjukan kursi. Pada akhirnya parlemen tidak pernah menolak RAPBN, dan pengawasan eksekutif praktis nihil.

Sebagai respons terhadap kegagalan sistem parlementer, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945. Momentum ini menandai dimulainya fase Demokrasi Terpimpin, di mana prinsip *checks*

---

111 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Equinox, 1962), xxiv

112 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, (Equinox, 1962), 21-22.

113 Ibid. 521-522.

114 Desmond J. Mahesa, *Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik*, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 94.

*and balances* dihapuskan secara sistematis dengan dibubarkannya DPR hasil Pemilu 1955 dan digantikan oleh DPR Gotong Royong (DPR-GR) yang seluruh anggotanya diangkat langsung oleh Presiden. Dalam kerangka ini, DPR hasil Pemilu 1955 dibubarkan dan digantikan dengan DPR-GR yang seluruh anggotanya diangkat langsung oleh Presiden tanpa melalui proses pemilu.<sup>115</sup>

Dalam hal keanggotaan, DPR-GR mengalami perubahan besar. Jika dalam DPR sebelumnya perwakilan didasarkan hanya atas perwakilan melalui perwakilan partai-partai politik, maka dalam DPR-GR keanggotaan meliputi juga beberapa golongan karya seperti anggota dari angkatan bersenjata, petani, buruh, alim ulama, pemuda, koperasi, dan perempuan. Dari total 283 anggota yang merupakan perpaduan antara perwakilan partai dan golongan fungsional, seluruhnya ditunjuk langsung oleh Presiden berdasarkan daftar yang diajukan oleh masing-masing golongan.<sup>116</sup>

DPR-GR dirancang untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin berdasarkan prinsip NASAKOM, namun dalam praktiknya lembaga ini justru menjadi saluran untuk mengukuhkan dominasi eksekutif. Akibatnya, DPR-GR kehilangan daya institusionalnya untuk mengawasi eksekutif, dan sidang-sidangnya lebih menyerupai peristiwa seremonial.<sup>117</sup> Bahkan, sistem pemungutan suara diganti dengan musyawarah untuk mufakat, di mana Presiden diberi wewenang untuk mengambil keputusan akhir jika mufakat tidak tercapai.<sup>118</sup>

Subordinasi legislatif terlihat jelas ketika DPR-GR mengesahkan Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 19 Tahun 1964, yang secara terang-terangan menyalahi UUD 1945 dengan memberi wewenang kepada Presiden untuk campur tangan dalam urusan pengadilan demi 'kepentingan revolusi'.<sup>119</sup> Dengan demikian, lembaga legislatif tak lebih dari mekanisme pendisiplinan terhadap aktor politik yang berseberangan dengan negara.<sup>120</sup> Selama masa kerjanya, DPR-GR memang mengesahkan 117 Undang-Undang, namun prosesnya berjalan tanpa deliberasi yang substantif.<sup>121</sup>

Menjelang 1965, posisi lembaga legislatif secara *de facto* berada di bawah kendali penuh Presiden Soekarno. Pengambilan keputusan strategis negara dilakukan dalam lingkaran kekuasaan yang terbatas dan tanpa akuntabilitas institusional. Parlemen tidak lagi berfungsi sebagai pengemban kedaulatan rakyat, melainkan sekadar simbol dekoratif dari sebuah struktur negara yang terpusat pada Presiden.

---

115 Lili Romli, "Pengawasan DPR: Perspektif Historis," dalam *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat* (eds.). Wawan Ichwanuddin dan Syamsuddin Harris. (LIPI Press, 2014): hlm 37-38.

116 Desmond J. Mahesa, *Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik*, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 94.

117 Ratih D. Adiputri, "The Dutch Legacy in the Indonesian Parliament," *Political Sciences and Public Affairs* 2, no. 2 (2014): 3, <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000118>.

118 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). (PT Gramedia Pustaka Utama, 2019), 336.

119 Ibid.

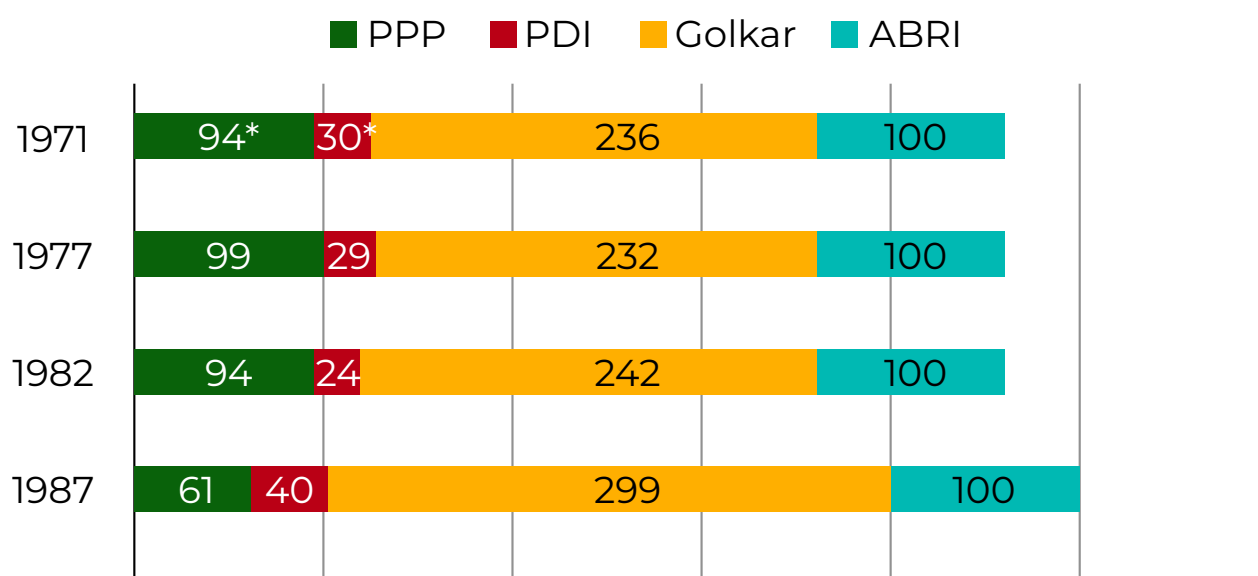
120 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Equinox, 2006), 593–594.

121 Ibid. 336

Transformasi kelembagaan legislatif mencapai titik krusial dengan disahkannya UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Undang-undang ini menjadi fondasi kelembagaan parlemen Orde Baru yang sangat sentralistik, seragam, dan didesain agar sesuai dengan kepentingan stabilitas politik serta hegemoni eksekutif.<sup>122</sup> Salah satu implikasi utama dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk 1969) adalah legalisasi representasi ABRI di parlemen dan penguatan kehadiran “utusan golongan” yang diangkat secara administratif, bukan melalui pemilu langsung.<sup>123</sup> Model ini menegaskan bahwa parlemen dijadikan instrumen pengaman rezim dengan mengintegrasikan militer dan birokrasi ke dalam lembaga legislatif.

Seperti terlihat pada data komposisi DPR periode 1971-1997, puluhan hingga ratusan kursi selalu dialokasikan bagi anggota yang diangkat dari unsur ABRI.<sup>124</sup>

**Bagan 8. Komposisi Kekuatan di DPR Orde Baru 1971-1997**<sup>125</sup>



Sumber: Syamsuddin Haris, 1999.

Selain itu, kebijakan fusi partai politik tahun 1973 juga merupakan produk dari arsitektur politik yang sama. Dengan hanya mengakui tiga kekuatan politik—Golkar, PPP, dan PDI—rezim Orde Baru memastikan penguasaan mutlak atas proses legislasi dan pengambilan keputusan di parlemen. Golkar, yang kerap mendeklarasikan diri

<sup>122</sup> Desmond J. Mahesa, *Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik*, (Penerbit Buku Kompas, 2020), hlm 213.

<sup>123</sup> Dedeh Haryati, “Fungsi Lembaga Legislatif Versus Kelompok Kepentingan di DPR RI: Kasus Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara,” *Jurnal Bina Praja* 1, no. 3 (September 2009): 204–205, <https://doi.org/10.21787/jbp.1.2009.203-212>.

<sup>124</sup> Syamsuddin Haris, “Partai Politik dan Demokratisasi di Indonesia,” dalam *Pergulatan Partai Politik dan Demokratisasi di Masa Krisis* (Eds.). R. Siti Zuhro, dkk. (Jakarta: PPW LIPI, 1999), 40.

<sup>125</sup> Jumlah kursi PPP pada Pemilu 1971 merupakan hasil penggabungan perolehan kursi dari Parmusi, NU, PSII, dan Perti. Sementara itu, perolehan kursi PDI merupakan akumulasi dari kursi yang sebelumnya didapat oleh PNI, Partai Kristen, Partai Katolik, IPKI, dan Murba.

sebagai golongan fungsional dan tidak termasuk partai, senantiasa memperoleh mayoritas mutlak di DPR, sedangkan PPP dan PDI ditempatkan sebagai oposisi yang sangat lemah dan terkontrol.<sup>126</sup> Di sisi lain, dengan kehadiran Fraksi ABRI memperkuat peran militer dalam menentukan arah kebijakan negara melalui serangkaian hak veto, sekaligus memperlemah pengaruh sipil di lembaga legislatif.

Alhasil sepanjang masa Orde Baru, dinamika lembaga legislatif berlangsung dalam pola yang sangat stabil dan statis. Walaupun terdapat beberapa hak pengawasan DPR yang digunakan di beberapa fase, seperti hak menyatakan pendapat mengenai penyelamatan dan pengembangan industri dalam negeri, Peristiwa Malari 1974, dan hak interpelasi seperti pada kasus kebijakan NKK/BKK (normalisasi kampus) tahun 1980.<sup>127</sup> Namun dalam perkembangannya penggunaan hak-hak tersebut tidak berjalan optimal. Beberapa usulan yang diajukan juga akhirnya gugur karena tidak mendapatkan suara mayoritas di Parlemen yang dikuasai mayoritas Golkar.<sup>128</sup>

**Tabel 1. Fungsi Pengawasan DPR Orde Baru 1966 - 1987**

Fungsi	Periode DPR	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
<b>Hak Interpelasi</b>	1966–1971	8	7	1
	1971–1977	-	-	-
	1977–1982	1	1	-
	1982–1987	-	-	-
<b>Hak Menyatakan Pendapat</b>	1966–1971	31	20	11
	1971–1977	7	7	-
	1977–1982	-	-	-
	1982–1987	-	-	-
<b>Hak Angket</b>	1966–1971	1	1	-
	1971–1977	-	-	-
	1977–1982	1	1	1
	1982–1987	-	-	-

Sumber: Riswanda Imawan dalam Lili Romli, 2014.

126 Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019) 66.

127 Lili Romli, "Pengawasan DPR: Perspektif Historis," dalam *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat* (eds.). Wawan Ichwanuddin dan Syamsuddin Harris. (LIPI Press, 2014): hlm 42-43.

128 B.N. Marbun, *DPR RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Gramedia, 1992), 179.

Hal ini diperkuat dengan adanya ketentuan *recall* dalam UU Susduk 1969 yang menjadi instrumen untuk mengganti Anggota DPR apabila dinilai kritis atau tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah.<sup>129</sup> Ketentuan ini misalnya digunakan oleh Fraksi Golkar untuk memberhentikan Rahman Tolleng (Anggota DPR Periode 1971-1977) karena dianggap mendukung gerakan mahasiswa yang berujung pada kerusuhan Malari tahun 1974.<sup>130</sup>

## Pascareformasi I: Kebangkitan Supremasi Parlemen

Pemulihan kapasitas legislatif terjadi pascareformasi. Indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif melompat tajam dari tahun 1998 yang ditandai oleh reformasi konstitusional dan struktural. Reformasi dijalankan melalui amandemen UU yang mencakup keluarnya TNI/Polri dari DPR serta penguatan fungsi pengawasan dan legislasi. Penguatan parlemen dilakukan hingga memberikan kapasitas untuk memakzulkan presiden dan menyusun serangkaian UU strategis.

Momentum transisi demokrasi dimulai ketika ribuan mahasiswa menduduki gedung Parlemen pada 18 Mei 1998. Di bawah tekanan hebat, parlemen yang selama 32 tahun menjadi penopang rezim, berbalik arah dan mendesak Soeharto mundur dari jabatannya tiga hari kemudian. Meskipun begitu, proses reformasi di bawah Presiden B.J. Habibie pada awalnya disambut skeptis oleh masyarakat. Hal ini karena komposisi DPR/MPR tidak banyak berubah dari hasil pemilu Orde Baru.<sup>131</sup> Pergantian dari anggota Golkar sebagian besar merupakan aktor yang memiliki kedekatan dengan keluarga Soeharto. Akhirnya, reformasi dianggap berjalan secara *top-down* oleh elite warisan rezim sebelumnya.<sup>132</sup>

Terlepas dari skeptisisme awal, gebrakan krusial terjadi pada 1 Februari 1999, ketika Pemerintah dan DPR mengesahkan tiga UU politik penting yang menjadi fondasi reformasi kelembagaan: UU tentang Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susduk. UU Susduk 1999 secara khusus dirancang untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dengan memperkuat parlemen.<sup>133</sup> UU Susduk secara eksplisit memberikan DPR kewenangan yang lebih kuat dalam fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap presiden. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (3) dari UU Susduk yang menyatakan hak dan kewenangan DPR, mencakup: 1) Meminta informasi dari Presiden; 2) Melakukan penyelidikan 3) Mengubah Rancangan Undang-Undang; 4) Menyampaikan pendapat dan pernyataan; 5) Mengusulkan Rancangan Undang-Undang; 6) Mengusulkan calon

---

129 Desmond J. Mahesa, Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 160.

130 "Mengenang Rahman Tolleng, Aktivist Demokrasi dan Politisi Idealis," *Tempo.co*, 5 Juli 2021, diakses 9 Juli 2025, <https://www.tempo.co/politik/mengenang-rahman-tolleng-aktivis-demokrasi-dan-politisi-ideal-is-497478>.

131 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). 81.

132 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). 82.

133 Desmond J. Mahesa, Fungsi-Fungsi DPR RI: Teks, Sejarah, dan Kritik, (Penerbit Buku Kompas, 2020), 216.

untuk jabatan tertentu sesuai ketentuan UU; dan 7) Menetapkan Anggaran Negara.<sup>134</sup>

Pemilu pertama pascaotoritarianisme yang diselenggarakan pada 7 Juni 1999, melahirkan komposisi aktor dan kekuatan baru di parlemen. Pola koalisi yang cair dan dinamis akibat tidak adanya satu kekuatan dominan pada akhirnya mendorong Gus Dur yang didukung oleh Koalisi Poros Tengah terpilih sebagai Presiden dengan hasil voting sebesar 373 suara, mengalahkan kandidat pesaingnya Megawati mendapatkan 313 suara—meskipun PDI-P merupakan partai pemenang Pemilu dengan perolehan 153 kursi di DPR, sementara PKB hanya mendapatkan 51 kursi.<sup>135</sup>

Memasuki era Reformasi, legislatif bangkit dari subordinasi selama puluhan tahun menjadi kekuatan politik yang dominan, memunculkan anggapan terjadinya era “*legislative heavy*”.<sup>136</sup> Didorong oleh pengalaman pahit di bawah eksekutif yang kuat, DPR dan MPR segera memperkuat perannya melalui amandemen konstitusi. Amandemen Pertama (1999) dan Kedua (2000) UUD 1945 secara fundamental mengubah relasi kuasa: DPR tidak lagi hanya menyetujui, tetapi berhak membentuk undang-undang bersama presiden, dan secara konstitusional diberi hak interpelasi, angket, serta hak menyatakan pendapat.<sup>137</sup>

Perubahan ini menjadikan DPR memiliki kedudukan yang sangat kuat dan sederajat dengan Presiden. Alhasil pada tahap ini, peran DPR dalam perimbangan kekuasaan yang terjadi antara parlemen dengan pemerintah sangat kuat, bahkan kerap menjadi penentu utama arah perpolitikan nasional. Seperti pada tabel berikut diketahui bahwa selama lima tahun periode kerja DPR hasil Pemilu 1999, terdapat 8 kali penggunaan hak interpelasi dan angket.<sup>138</sup>

Kekuatan baru DPR diuji secara dramatis pada masa pemerintahan Presiden Gus Dur (1999-2001). Akibat kebijakan yang dinilai kontroversial seperti pembubaran departemen dan pencopotan menteri, Gus Dur dengan cepat kehilangan dukungan koalisi partainya di parlemen. Tensi politik memuncak ketika DPR menggunakan hak angket untuk menyelidiki kasus “Yanatera Bulog” dan “Sumbangan Sultan Brunei”. Ketika laporan Pansus diterima DPR dan Presiden tidak memberikan respons memuaskan, DPR memulai proses pemakzulan. Upaya terakhir Presiden Gus Dur untuk mengeluarkan Dekrit pembubaran DPR/MPR pun gagal, dan pada 23 Juli 2001, Sidang Istimewa MPR secara resmi memberhentikannya dari jabatan Presiden.<sup>139</sup>

---

134 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

135 Leo Suryadinata, *Elections and Politics in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002), 97.

136 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). 111.

137 Ibid., 155-156.

138 Aisah Putri Budiatri, “Pengawasan DPR 1999–2004: Mewakili Parpol, Mengabaikan Rakyat?” dalam *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat* (eds.). Wawan Ichwanuddin dan Syamsuddin Harris. (LIPI Press, 2014): 69–70.

139 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). 144.

**Tabel 2. Daftar Usul Interpelasi dan Angket DPR 1999-2004**

Periode Presiden	Bulan	Hak Pengawasan	Materi	Status Usulan
<b>Gus Dur</b>	Nov 1999	Interpelasi	Pembubaran Depsos & Deppen	Diterima
	Juli 2000	Interpelasi	Pencopotan Hamzah Haz & Laksamana Sukardi	Diterima
	Agu 2000	Angket	Kasus Yanatera Bulog & Sultan Brunei	Diterima
	Agu 2000	Angket	Dana non-budgeter Bulog (kasus Akbar Tandjung)	Ditolak
<b>Megawati</b>	Mei 2002	Interpelasi	Bantuan asrama TNI/Polri	Tidak berlanjut
	Juni 2002	Interpelasi	Kunjungan ke Timor Leste	Tidak berlanjut
	Jan 2003	Angket	Divestasi PT. Indosat	Tidak Berlanjut
	Juni 2003	Interpelasi	Lepasnya Sipadan-Ligitan	Diterima

Sumber: Diolah dari Syamsuddin Harris dalam Aisah Budiarti (2014)

Masa pemerintahan Megawati, ditandai oleh keadaan yang relatif lebih stabil dari periode sebelumnya. Belajar dari pengalaman Gus Dur, Megawati menyadari bahwa dirinya harus menjaga hubungan baik dengan koalisi partai di DPR. Oleh karena itu, seperti halnya Gus Dur pada awal masa pemerintahannya, Megawati mengakomodasi berbagai kepentingan partai dalam pembentukan kabinetnya.<sup>140</sup> Pada masa ini juga upaya untuk mengamendemen konstitusi dilakukan lebih lanjut, untuk menyempurnakan sistem demokrasi dan struktur presidensialisme.

Pada 10 November 2001, Amandemen Ketiga UUD 1945 disahkan. Adapun, sebagian besar hasil amandemen ini masih bersifat sementara dan dilengkapi lebih lanjut pada Amandemen Keempat, isu utama yang menjadi perhatian adalah terkait pemilihan langsung presiden. Amandemen Keempat UUD 1945 berhasil disahkan pada 10 Agustus 2002, yang membawa perubahan signifikan terhadap sistem politik Indonesia secara menyeluruh, di antaranya seperti pemilihan Presiden-Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat; pembentukan DPD sebagai kamar kedua untuk merepresentasikan daerah;

140 Aisah Putri Budiatri, "Pengawasan DPR 1999-2004: Mewakili Parpol, Mengabaikan Rakyat?" dalam *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat* (eds.). Wawan Ichwanuddin dan Syamsuddin Harris. (LIPI Press, 2014): 92.

dan restrukturisasi kedudukan MPR sebagai lembaga setara yang terdiri dari DPR dan DPD. Dalam Amandemen Keempat ini, Fraksi TNI/Polri pun secara resmi dihapuskan dari keanggotaan di DPR yang mulai berlaku pascapemilu 2004.<sup>141</sup>

Dalam konteks pengawasan, dalam kurun waktu tiga tahun, Pemerintahan Megawati mendapat enam kali pengajuan yang terdiri dari hak interpelasi dan angket oleh DPR. Di antaranya seperti interpelasi terhadap kasus dana bantuan Presiden untuk pembangunan Asrama TNI/Polri (*asramagate*);<sup>142</sup> penggunaan hak interpelasi DPR terkait keputusan Mahkamah Internasional (*International Court Justice*) yang memutuskan Pulau Ligitan dan Sipadan menjadi milik Malaysia pada Desember 2002;<sup>143</sup> dan kasus pembelian pesawat tempur Sukhoi (*Sukhoigate*) pada April 2003 juga menuai kritik tajam dari DPR, karena pengadaan tersebut tidak tercantum dalam anggaran pertahanan yang telah disetujui DPR.<sup>144</sup>

## Pascareformasi II: Erosi Kualitas Internal Parlemen

Namun demikian, perkembangannya terdapat stagnasi yang mengarah pada pelemahan kualitas legislatif. Pelemahan tersebut ditunjukkan oleh berkurangnya pemantauan terhadap kinerja eksekutif dan semakin menyusutnya kapasitas oposisi. Pelbagai legislasi yang cukup kontroversial menjadi dasar dari penurunan kualitas legislatif dengan menurunnya proses delibrasi dan partisipasi publik.

Pascaamandemen Keempat UUD 1945, lanskap ketatanegaraan Indonesia berubah total. DPR memiliki kekuasaan legislatif bersama presiden, DPR juga dapat membatalkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu); menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, terlibat aktif dalam penyusunan dan pengesahan anggaran negara, serta memilih dan mengesahkan kandidat untuk mengisi posisi strategis tertentu. Sementara, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi sebagaimana dahulu. Selain itu, dalam Amandemen Keempat, DPD dibentuk sebagai pelengkap dalam sistem bikameral, meski peran legislasi terbatas dan lebih bersifat pemberi rekomendasi terkait kebijakan yang menyangkut urusan daerah.<sup>145</sup>

Namun, penerapan pemilihan presiden langsung sejak 2004 menciptakan dilema baru dalam sistem presidensial multipartai. Presiden sebagai eksekutif kuat harus menjaga dukungan di parlemen yang terfragmentasi untuk menghindari kebuntuan politik. Kekuatan inilah yang menjadi daya tawar utama parlemen dan menjadi faktor pendorong bagi setiap presiden pascapemilu 2004 untuk mencari cara mengamankan

141 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). 131.

142 Aisah Putri Budiatri, "Pengawasan DPR 1999–2004: Mewakili Parpol, Mengabaikan Rakyat?" dalam *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat* (eds.). Wawan Ichwanuddin dan Syamsuddin Harris. (LIPI Press, 2014): 115.

143 Ibid.

144 Patrick Ziegenhain. *The Indonesian Parliament and Democratization*, (Institute of Southeast Asian Studies, 2008). 147-148.

145 Andreas Ufen, "Political Parties and Democratization in Indonesia," dalam *Democratization in Post-Suharto Indonesia* (Eds.). Marco Bunte dan Andreas Ufen. (Routledge, 2009): 168.

dukungan mayoritas di DPR demi menghindari kebuntuan politik (*political deadlock*) dan potensi pemakzulan.<sup>146</sup>

**Tabel 3. Komposisi Koalisi di DPR selama Tiga Pemerintahan Terakhir 2004-2025**

Periode Kepemimpinan	Koalisi Pemerintah	Oposisi
SBY I (2004-2009)	Demokrat, Golkar, PAN, PKB, PPP, PKS, PBB, PKPI	PDI-P
SBY II (2009-2014)	Demokrat, Golkar, PAN, PKB, PPP, PKS, Hanura	PDI-P, Gerindra
Jokowi I (2014-2019)	PDI-P, Golkar, PKB, NasDem, Hanura, PPP, PAN,	Gerindra, Demokrat, PKS
Jokowi II (2019-2024)	PDI-P, Golkar, Gerindra, PKB, NasDem, PPP, PAN, Demokrat	PKS
Prabowo (2024-Sekarang)	Gerindra, Golkar, PKB, PAN, PKB, Demokrat, Nasdem, PKS	PDI-P

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dampak dari strategi “koalisi gemuk” terhadap fungsi legislatif menjadi sangat jelas. Karena Partai Demokrat sebagai partai pengusungnya hanya mendapat minoritas suara di parlemen, SBY secara sadar membangun koalisi besar untuk memastikan stabilitas pemerintahannya. Sebagai respons, DPR—yang dibekali kewenangan besar pascaamandemen—menunjukkan dirinya sebagai lembaga yang aktif dan berpotensi mengancam. Tercatat, pada periode pertama SBY (2004-2009), DPR mengajukan setidaknya 14 usul hak interpelasi dan 12 usul hak angket untuk menyelidiki berbagai kebijakan pemerintah.

Aktivitas pengawasan yang tinggi ini, bagaimanapun, tidak selalu mencerminkan proses kontrol yang murni, melainkan menjadi arena tawar-menawar politik baru. Puncaknya adalah pada Hak Angket Bank Century pada periode kedua SBY, yang sangat menyita perhatian publik dan mengancam stabilitas politik. Meskipun Pansus DPR memutuskan telah terjadi pelanggaran, tidak ada satu pun pejabat pemerintah yang diproses hukum secara tuntas sebagai hasil dari temuan tersebut.

Kasus ini menjadi contoh utama bagaimana fungsi pengawasan DPR yang kuat secara formal dapat dinegosiasikan dan diredam melalui kompromi politik di antara elite partai koalisi. Dengan demikian, hak pengawasan DPR berevolusi menjadi aset transaksional untuk menjaga keseimbangan di dalam koalisi gemuk tersebut. Konfigurasi semacam ini, alih-alih meningkatkan fungsi kontrol dan pengawasan terhadap pemerintah—legislatif justru cenderung menjadi arena tarik menarik kepentingan

146 Marcus Mietzner, *The Coalitions Presidents Make: Presidential Power and Its Limits in Democratic Indonesia* (Cornell University Press, 2023), 83.

antarelite politik.

Pola tarik-menarik ini mengalami pendalaman dan pergeseran signifikan pada era pemerintahan Joko Widodo. Berbeda dengan SBY yang memulai dengan posisi minoritas, Jokowi secara sistematis memperluas koalisinya. Setelah pada awal pemerintahannya menghadapi oposisi kuat dari Koalisi Merah Putih (KMP), Jokowi berhasil memanfaatkan manuver politik secara koersif untuk menarik hampir semua partai besar, termasuk Golkar, PPP, dan PAN, ke dalam gerbong pemerintah. Hasilnya adalah sebuah koalisi super-dominan yang belum pernah terjadi sebelumnya, menguasai hingga 70% kursi pada pertengahan periode pertama dan bahkan 90% pada awal periode kedua.

Dengan terbentuknya koalisi raksasa ini, fungsi pengawasan DPR yang pada era SBY masih bersifat transaksional, kini menjadi tumpul secara signifikan. Penggunaan hak angket menjadi sangat jarang, dan yang sempat disetujui—seperti angket terhadap KPK pada 2017—justru dinilai sarat akan kepentingan politik untuk melemahkan lembaga lain, bukan untuk mengawasi eksekutif. Melemahnya oposisi dan kontrol membuat fungsi legislatif DPR bergeser dari mitra debat pemerintah menjadi pelaksana agenda eksekutif secara efisien. Akibat paling nyata dari kooptasi ini adalah pada kualitas proses legislasi. Dengan jumlah mayoritas kursi parlemen yang dipengaruhi oleh eksekutif, berbagai undang-undang prioritas eksekutif disahkan dengan proses yang sangat cepat, minim perdebatan substantif, dan sering kali mengabaikan partisipasi publik.

Penerapan sistem proporsional terbuka sejak Pemilu 2009 telah meningkatkan personalisasi politik dan dalam kadar tertentu juga berpengaruh terhadap menguatnya daya tawar individu anggota legislatif terlepas dari partai politik. Sering kali keputusan-keputusan politik yang diambil anggota legislatif tidak melalui konsultasi dengan partainya. Independensi ini juga diperkuat dengan serangkaian pembangunan regulasi, salah satunya Undang-Undang No. 17/2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). UU MD3 ini mendorong transaksi politik yang bersifat *ad-hoc* dan pragmatis, menguatkan hubungan transaksional antara Presiden dengan anggota legislatif secara individual. Hal tersebut misalnya terlihat dari kasus Setya Novanto, Ketua DPR Periode 2014-2019, yang kerap menjadi penghubung kunci antara pemerintah dan DPR. Sementara itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral juga menghadapi tantangan institusional. Meski dirancang untuk memperkuat representasi daerah, dalam praktiknya DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas, menjadikan DPD kurang efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga representatif daerah yang substansial.

Kartelisasi partai politik, pola koalisi gemuk serta minimnya oposisi efektif telah menyebabkan DPR cenderung kembali pada pola "*legislation by order*" seperti pada masa lalu. Masalah proses legislasi yang instan, lemahnya pengawasan, dan maraknya kasus korupsi menjadi tantangan serius dalam konsolidasi demokrasi Indonesia ke depan. Untuk menjawab tantangan tersebut, penting dilakukan evaluasi dan refleksi mendalam terhadap pola hubungan legislatif-eksekutif serta mekanisme internal DPR.

## Dinamika Pembangunan Yudikatif: Pilar Pengawas Supremasi Hukum

Lembaga yudikatif merupakan pilar terpenting dalam cabang kekuasaan pada konsep trias politika sebagaimana yang telah dirumuskan oleh Montesquieu. Walaupun Indonesia tidak mengadopsi pemisahan kekuasaan secara murni seperti ajaran Montesquieu, kedudukan lembaga yudikatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tentunya sangat berperan penting untuk mewujudkan cita-cita pemerintahan yang demokratis. Lembaga yudikatif menjadi sebuah alat untuk penyeimbang terhadap kewenangan dari lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam melakukan perannya di pemerintahan agar sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Lembaga ini memiliki sifat teknis yuridis yang berfungsi mengadili penyelewengan pelaksanaan konstitusi dan peraturan perundang-undangan oleh institusi pemerintahan secara luas serta bersifat independen (bebas dari intervensi pemerintah) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

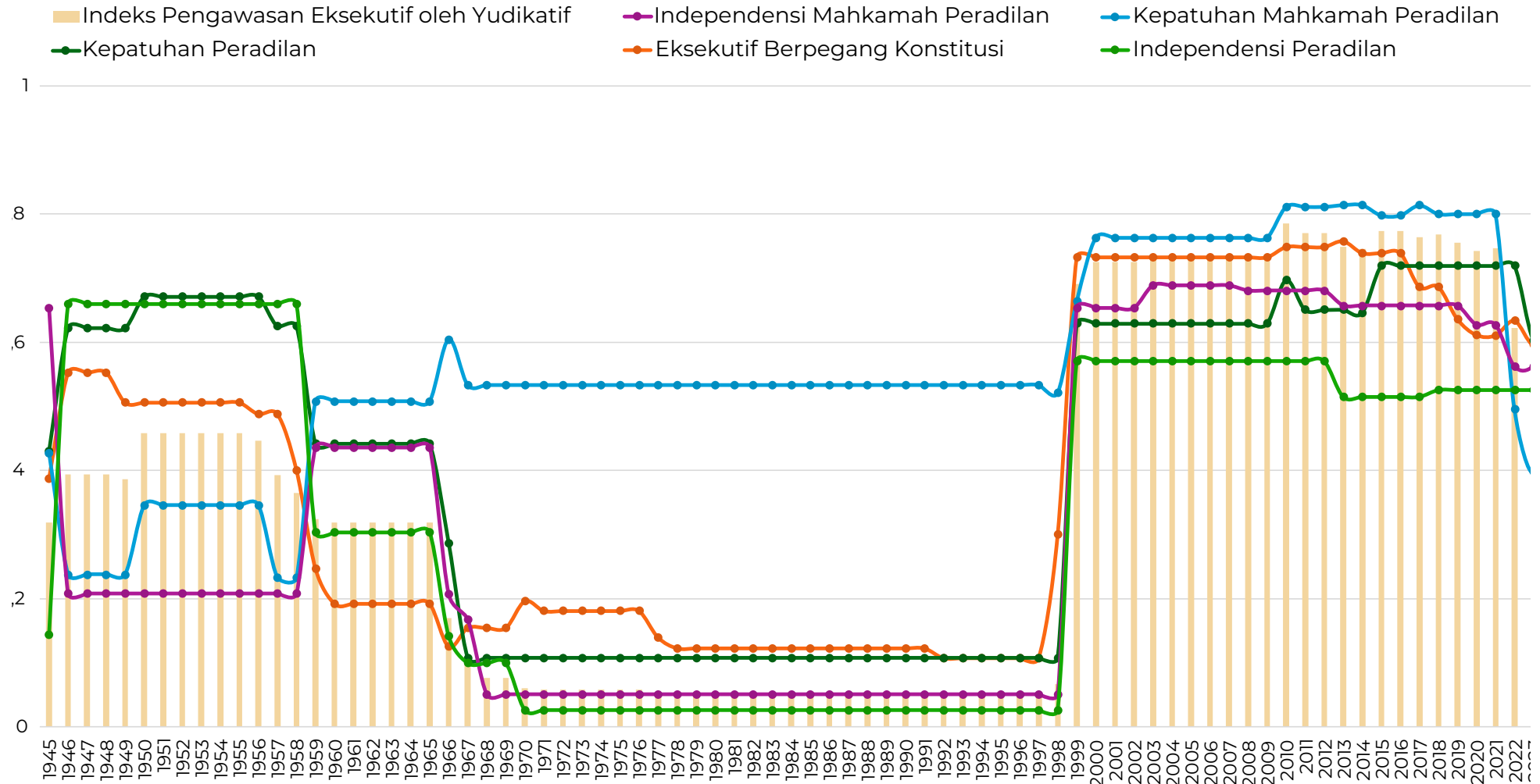
Seperti indeks pengawasan eksekutif oleh legislatif, pola serupa ditunjukkan juga pada pengawasan yudikatif sebagaimana gambar berikut. Fluktuasi kinerja perimbangan yang dilakukan oleh yudikatif terbagi dalam tiga fase, yaitu pseudo yudikatif independen pada awal kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer, pelemahan dan pembungkaman yudikatif, hingga pemulihan kapasitas yudikatif. Pertama, pseudo yudikatif independen pada awal kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer. Indeks menunjukkan rerata nilai cukup baik sebesar 0,4. Penilaian tersebut mencerminkan posisi yudikatif yang secara normatif merdeka tetapi masih berada dalam bayang-bayang dominasi eksekutif.

Kedua, pelemahan dan pembungkaman yudikatif ketika Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila. Skor sangat rendah dengan rerata nilai sebesar 0,2. Penurunan yang signifikan akibat subordinasi total Mahkamah Agung (MA) di bawah Departemen Kehakiman dan hilangnya pengawasan terhadap eksekutif.

Ketiga, pemulihan kapasitas yudikatif. Pascareformasi terdapat lonjakan tinggi dengan penataan ulang tata peradilan nasional melalui perubahan konstitusi. Selain itu pembentukan peradilan satu atap di bawah MA dilengkapi dengan Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) menguatkan kapasitas yudikatif sebagai lembaga perimbangan.

Meskipun dalam perkembangan terkini terdapat tantangan kembali berupa pelemahan independensi, resistensi terhadap pengawasan KY, serta intervensi elite dalam perkara strategis. Kembalinya skema pelemahan kekuasaan yudikatif diterapkan sebagai dukungan legitimasi kebijakan eksekutif perlu diwaspadai ke depan. Dinamika politik yang terjadi pada masing-masing periode lebih lanjut akan dijabarkan secara historis untuk memberikan konteks secara komprehensif atas penilaian indeks tersebut.

**Bagan 9. Tren Indeks Pengawasan Eksekutif oleh Yudikatif**



## Independensi Semu Yudikatif: Periode Awal Demokrasi Indonesia

Sejak awal kemerdekaan, kekuasaan kehakiman di Indonesia dibentuk sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik, seperti MPR, DPR, dan Presiden. Bahkan secara historis, para pendiri bangsa telah menyetujui UUD NRI 1945 sebagai dasar konstitusi negara yang pada Pasal 24 ayat (1) sebelum diamandemen berbunyi bahwa *“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.”* Akan tetapi pada saat periode tersebut, Indonesia hanya memiliki MA sebagai badan tunggal dalam lembaga yudikatif.

Perwujudan dari Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 tersebut ditorehkan dengan terbitnya Undang-Undang pertama yang mengatur tentang struktural lembaga yudikatif pada masa era pemerintahan Orde Lama yakni UU No. 7 Tahun 1947 tentang Susunan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung yang bagian Pasal 1 secara jelas menyatakan bahwa *“Mahkamah Agung adalah badan Kehakiman yang tertinggi berkedudukan di-ibu-kota Republik Indonesia atau di lain tempat yang ditetapkan oleh Presiden, dan terdiri atas satu Ketua, satu Wakil-Ketua beberapa anggota dan satu panitera, yang semuanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Jika perlu oleh Menteri Kehakiman diangkat beberapa wakil-panitera.”* Namun, dari pasal tersebut dapat ditarik garis lurus bahwa kekuasaan Presiden masih dominan untuk mengangkat dan memberhentikan hakim di MA. Tetapi, disatu sisi hal tersebut juga dikarenakan belum adanya lembaga lain dalam struktural yudikatif seperti Komisi Yudisial setelah pascareformasi.

Setelah UU No. 7 Tahun 1947 dicabut, pemerintah Orde Lama menerbitkan UU No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman memperjelas kedudukan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif seperti yang tercantum pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 versi sebelum amandemen. UU No. 19 Tahun 1948 memiliki komposisi lebih rinci dan lengkap dari segi aturan dibandingkan UU terdahulu. Akan tetapi, UU No. 19 Tahun 1948 tidak bisa diterapkan karena pada saat itu, Indonesia mengalami sebuah peristiwa besar yakni Agresi Militer Belanda II. Peristiwa tersebut mengakibatkan berubahnya konstitusi Indonesia menjadi UUD RIS (Republik Indonesia Serikat) 1949 yang merupakan hasil kesepakatan dari Konferensi Meja Bundar pada tanggal 27 Desember 1949. UUD RIS hanya bertahan selama kurang lebih 8 bulan dan kemudian digantikan oleh UUDS 1950 yang menjadi konstitusi pada periode Demokrasi Parlementer atau liberal pada era pemerintahan Orde Lama.

## Pelemahan Yudikatif: Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila

Akan tetapi, seiring berjalannya waktu, terdapat praktik-praktik yang cenderung bertentangan dengan fungsi kontrol lembaga yudikatif terhadap cabang kekuasaan lainnya. Hal tersebut dapat dijumpai pada era Demokrasi Terpimpin pemerintahan Orde Lama, dengan terbitnya UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok

Kekuasaan Kehakiman yang pada bagian Pasal 19-nya secara jelas terdapat frasa “*Presiden dapat turut atau campur-tangan dalam soal-soal pengadilan.*” Sehingga secara jelas menyatakan bahwa Presiden memiliki peran sangat dominan untuk mengintervensi lembaga yudikatif, meskipun makna dari Pasal tersebut ditujukan bahwa Presiden dapat campur tangan jika terdapat kepentingan mendesak bagi bangsa, negara dan masyarakat. Namun, hal tersebut justru membuat lembaga yudikatif pada saat itu masih belum bisa berdiri independen layaknya sekarang.

Berjalan ke era pemerintahan Orde Baru, pada saat itu Presiden Soeharto bertekad untuk mengaplikasikan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam menjalankan pemerintahan Indonesia dengan jargon “Demokrasi Pancasila”. Untuk mewujudkan tekad tersebut, pemerintah Orde Baru menerbitkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman untuk mencabut UU kehakiman sebelumnya yang berlaku pada masa Orde Lama. Secara strukturalnya, UU No. 4 Tahun 1970 menempatkan kekuasaan kehakiman pada Mahkamah Agung dan membawahi 4 peradilan yakni Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Namun, itu semua bukan berarti Presiden Soeharto akan melakukan pembenahan terhadap kekuasaan lembaga yudikatif yang sangat tidak independen pada periode pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno. Justru pada periode Orde Baru, Presiden Soeharto memimpin Indonesia selama kurang lebih 32 tahun lamanya, juga dengan model otoriter yang tentunya membuat peran lembaga yudikatif tidak sepenuhnya merdeka dari cabang kekuasaan lainnya.

Pada dasarnya UU No. 14 Tahun 1970 masih tetap mengukuhkan dualisme kekuasaan kehakiman rezim politik Demokrasi Terpimpin karena pada satu sisi tetap memberikan kewenangan eksekutif untuk mengurus masalah-masalah administrasi, keorganisasian, dan keuangan. Hal tersebut menjadi bukti bahwa dalam praktiknya pada era Orde Baru tidak jauh berbeda dengan Orde Lama dimana pengadilan (hakim) berada dalam tekanan kuat kekuasaan pemerintah dalam menangani perkara yang melibatkan kepentingan kekuasaan. Kekuasaan Presiden cukup besar membayangkan-bayangi kewenangan lembaga yudikatif pada era Orde Lama hingga Orde Baru. Hal tersebut diperparah dengan keabsenan kekuatan hukum yang mendukung independensi kekuasaan kehakiman pada kedua era tersebut. Dengan demikian, fungsi kontrol dan perimbangan lembaga yudikatif tidak berjalan secara optimal akibat tingginya dependensi kehakiman atas eksekutif.

## **Penguatan dan Perseteruan Internal Yudikatif: Dinamika Pascareformasi**

Penguatan kapasitas yudisial menjadi salah satu agenda utama reformasi demi mewujudkan supremasi hukum dan pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang lebih terkontrol dan akuntabel. Amandemen terhadap UUD 1945 tentunya membawa dampak positif untuk mewujudkan pemerintahan Indonesia yang demokratis, karena mengakibatkan transformasi besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berimbas pada pembenahan terhadap lembaga yudikatif termasuk dengan regulasi-regulasi yang terkait untuk mendukung perwujudan kekuasaan kehakiman yang bebas

dari cengkering lembaga eksekutif atau pihak manapun. Amandemen UUD 1945 mengubah tatanan ketatanegaraan Indonesia yang sangat sentralistis pada lembaga eksekutif semasa pemerintahan era Orde Lama maupun Orde Baru menjadi seimbang setiap cabang lembaga kekuasaan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif sehingga dapat melakukan fungsi pengawasan dan perimbangan yang lebih optimal.

Demi mewujudkan fungsi pengawasan dan perimbangan yang optimal, terkhususnya untuk menjamin kekuasaan kehakiman yang independen, maka dibentuklah dua lembaga baru yakni MK dan KY sebagai penguat fungsi lembaga yudikatif. MK dibentuk dengan tujuan untuk menjamin penegakkan konstitusi atau agar pemerintahan berjalan tidak melenceng dari apa yang telah diatur dalam undang-undang dasar sebagai hukum tertinggi, maka dari itu MK mendapat sebutan sebagai *"the guardian of the constitution"*. Dasar pendirian MK dijamin oleh Pasal 24C UUD 1945 tepatnya pada amandemen ketiga yang mencantumkan dasar tentang MK beserta wewenangnya yakni mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain menjadi pengawal konstitusi, MK juga memiliki fungsi untuk melakukan penafsiran terhadap UUD bahkan dalam ketatanegaraan Indonesia, MK sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD. Karena hal tersebut, MK juga disebut sebagai *"sole interpreter of the constitution"*. Dari wewenang MK yang tercantum dalam UU dapat ditarik garis lurus bahwa pembentukan MK juga ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis agar lembaga kekuasaan lain tidak terlalu dominan dalam menjalani sebuah pemerintahan seperti pada periode sebelumnya.

Namun, seiring berjalannya waktu kehadiran MK juga tidak bisa menjawab seluruh permasalahan yang ada pada masa lampau terkhususnya masalah independensi kekuasaan kehakiman. Hal tersebut bisa dibuktikan dengan terbitnya Putusan MK No. 90/PUU-XXI/2023 yang sangat kontroversial karena adanya intervensi dari lembaga eksekutif untuk mengupayakan Gibran Rakabuming Raka agar dapat memenuhi syarat sebagai calon wakil presiden dalam kontestasi Pemilu 2024. Peristiwa tersebut diperkeruh karena Ketua Mahkamah Konstitusi pada saat itu yakni Anwar Usman memiliki hubungan kerabat dekat dengan Gibran Rakabuming Raka dan Presiden Joko Widodo sehingga melahirkan putusan MK yang berpihak pada kepentingan politik untuk memajukan Gibran Rakabuming Raka sebagai calon Wakil Presiden RI periode 2024-2029. Hal tersebut tentunya melanggar asas independensi dan imparialitas hakim karena adanya pengaruh dari luar pengadilan serta gagalnya seorang hakim untuk tidak berpihak untuk memutus perkara. Pelanggaran yang dilakukan oleh Anwar Usman diperkuat dengan hasil putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) No. 2/MKMK/L/11/2023 yang memberhentikan Anwar Usman secara tidak terhormat dari jabatannya sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi.

Sementara itu, hadirnya lembaga KY merupakan sebuah jawaban untuk mengatasi praktik mafia peradilan pada masa lalu. Pendirian KY ditujukan untuk membangun mekanisme pengawasan dan perimbangan internal pada kekuasaan kehakiman lembaga yudikatif. Maka dari itu, KY tentunya berdiri sejajar dengan lembaga yudikatif lain yakni MA dan MK serta berdiri secara mandiri atau bebas dari intervensi lembaga lain. Fungsi KY termaktub pada Pasal 24B ayat 1 UUD 1945 yakni sebagai lembaga bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dari fungsinya tersebut dapat ditarik garis lurus bahwa pendirian KY tentunya untuk membenahi lemahnya sistem pengawasan internal pada lembaga peradilan seperti MA yang selama ini justru terjadi banyak penyimpangan dalam praktiknya. Peran KY tentunya sangat penting untuk melakukan penyaringan agar terpilihnya hakim agung yang mempunyai integritas tinggi.

Kehadiran MK dan KY sebagai penguat fungsi lembaga yudikatif, tentunya sejalan dengan gagasan sistem peradilan satu atap (*one roof system*) yang disuarakan pada era reformasi tepatnya untuk menjawab poin tuntutan “tegakkan supremasi hukum” yang menjadi agenda reformasi. Sistem peradilan satu atap dibentuk guna mencegah adanya intervensi dari lembaga peradilan yang mengganggu independensi pengadilan. Kemandirian lembaga peradilan diperkuat dengan menghapus pertanggungjawaban terhadap departemen yang berada di bawah naungan eksekutif melalui UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan penerapan sistem peradilan satu atap ini umumnya akan memudahkan bagi KY untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap hakim-hakim agar tetap menjaga marwah lembaga peradilan yang terbebas dari intervensi pihak manapun dan bebas dari praktik-praktik korupsi atau terjadinya politik transaksional yang melibatkan berbagai lembaga kekuasaan. Kemudian perihal independensi lembaga peradilan diperkuat dengan terbitnya UU No. 48 Tahun 2009 sebagai pengganti UU No. 4 Tahun 2004 yang memberlakukan sistem satu atap secara sepenuhnya bagi Mahkamah Agung dengan membawahi setiap pengadilan dan memberikan pengukuhan kekuatan terhadap independensi kekuasaan kehakiman.

Namun, selain penyempurnaan kekuatan lembaga yudikatif yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan, tetap saja peraturan undang-undang tentunya tidak dapat membuat semua pihak merasa diuntungkan. Tepat setelah kurang lebih satu tahun KY berdiri sebagai organisasi terdapat suatu putusan MK yang cukup kontroversial dan menjadi momentum masa depan fungsi pengawasan KY sebagai lembaga pengawas peradilan. Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 yang dimohonkan oleh 31 orang Hakim Agung menjadi titik balik pelemahan KY. Para pemohon menafsirkan bahwa Pasal-Pasal yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2004 telah memperluas pengertian hakim yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 karena seharusnya hakim yang mendapat pengawasan oleh KY hanya terhadap hakim-hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan di bawah MA saja, tidak meliputi Hakim Agung dan Hakim MK. Hasil putusan mengabulkan sebagian permohonan para pemohon yang berdampak pada pelumpuhan fungsi pengawasan KY terhadap Hakim Agung dan Hakim MK. Padahal dengan adanya fungsi pengawasan KY tentunya menjadi urgen

karena pengawasan dilakukan secara eksternal, sistematis, dan intensif oleh lembaga independen terhadap badan peradilan dengan partisipasi masyarakat yang sebesar-besarnya.

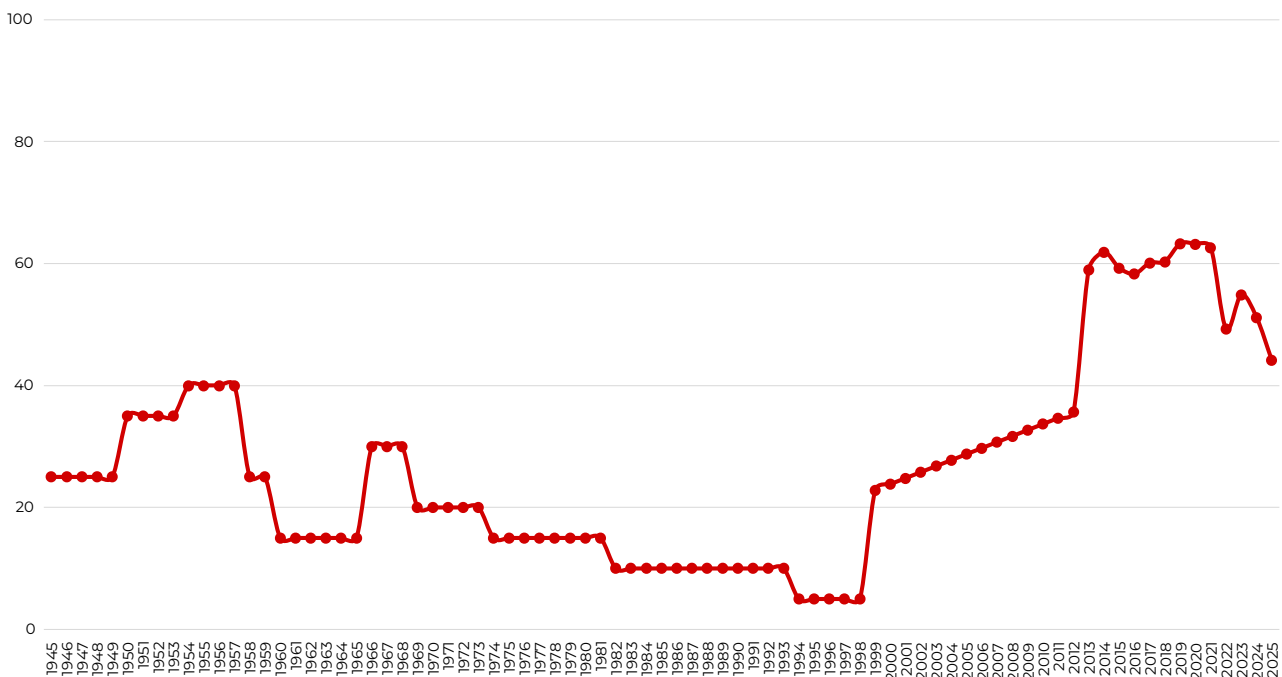
## Dinamika Pers terhadap Pembangunan Demokrasi Indonesia

Berbicara mengenai demokrasi tentunya tidak dapat dipisahkan dari eksistensi dan peran pers dalam suatu negara. Salah satu unsur negara demokratis adalah terjaminnya kebebasan pers. Oleh sebab itu, pers dikategorikan sebagai pilar keempat demokrasi yang berdiri setelah kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang tertuang pada teori trias politika. Jika dikaitkan dengan perjalanan demokrasi Indonesia, tentunya pers mengalami pasang surut terkait kebebasan dalam menjalankan perannya sebagai salah satu unsur pengawas jalannya pemerintahan.

Tren indeks kemerdekaan pers mengonfirmasi narasi historis represi dan kebangkitan pers di Indonesia. Setidaknya terdapat empat fase dinamika perkembangan kebebasan pers. Pertama, adanya perkembangan positif pada awal kemerdekaan hingga Demokrasi Parlementer dengan pencabutan *Persbreidel Ordonantie* sebagai warisan kolonial. Upaya tersebut memberikan ruang bagi pers sebagaimana ditunjukkan pada peningkatan nilai indeks dari 25 menjadi 40. Namun demikian, masih terdapat keterbatasan dari pengaruh ideologi partai dan aliran.

Kedua, penekanan independensi pers dengan penggunaan Status Negara Dalam Keadaan Darurat (*Staat Van Oorlog Een Beleg/SOB*) yang menciptakan kebijakan-kebijakan represi atas nama kedaruratan negara oleh militer. Terbitnya Penpres No. 6 Tahun 1963 memperkuat kendali negara atas isi dan arah pemberitaan. Aksi penertiban direspons negatif oleh indeks sehingga nilai rerata pada Demokrasi Terpimpin hanya mencapai 15 dari 100.

**Bagan 10. Tren Indeks Kemerdekaan Pers Indonesia 1945-2025**



Ketiga, meski terdapat perbaikan pada awal periode Demokrasi Pancasila melalui UU No. 11 Tahun 1966 yang mengakui kemerdekaan pers, kondisi berbalik dengan terbitnya Permenpen No. 3/1969 memperkenalkan SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) sebagai instrumen represi administratif. Setelah Peristiwa Malari 1974, pembredelan media dan pelarangan edisi semakin sering dilakukan. Fase ini merupakan kondisi terendah bagi independensi jurnalis dengan nilai rerata sebesar 15 selama hampir tiga dekade.

Keempat, pascareformasi terdapat lonjakan signifikan bagi kemerdekaan pers Indonesia. Indeks menunjukkan pertumbuhan progresif dengan rerata nilai mencapai 41 selama 27 tahun. TAP MPR No. XVII/MPR/1998 dan UU No. 40 Tahun 1999 menjamin kemerdekaan pers, menghapus sistem perizinan SIUPP, dan pembentukan Dewan Pers independen merupakan segelintir kebijakan penyehatan pers. Akan tetapi, pada era saat ini pers menghadapi tantangan yang sama bahkan bermutasi. Tantangan tidak hanya bersumber dari negara, tetapi juga dari pasar, algoritma digital, dan kooptasi politik. Oleh karena itu, reformasi hukum tidak cukup tanpa perlindungan jurnalis. Adanya kebutuhan transparansi kepemilikan media dan pembatasan-penertiban disinformasi yang dilakukan oleh pendengung.

## **Pers Era Awal Kemerdekaan**

Indonesia tentunya telah melalui berbagai periode pemerintahan yang berlandaskan asas-asas demokrasi, walaupun pada praktiknya banyak sekali tindakan-tindakan penguasa pada masing-masing era pemerintahannya justru bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri, sehingga berdampak pada kebebasan pers yang terbatas.

Jika membahas tentang eksistensi pers dari sejak kemerdekaan Indonesia, pada era pemerintahan Orde Lama, tepatnya pada awal kemerdekaan hingga menuju akhir periode demokrasi liberal pers Indonesia cukup menikmati kebebasan dalam melaksanakan tugasnya dengan minim tekanan. Bahkan pada periode awal kemerdekaan, peran pers pada saat itu lebih dirasakan sebagai “alat perjuangan nasional” karena pada saat itu menghadapi Belanda yang ingin mencoba untuk kembali menguasai Indonesia. Maka dari itu, pada era 1945-1949, pers digunakan sebagai alat untuk membakar semangat masyarakat perihal kemerdekaan dan untuk mempertahankannya.

## **Dinamika Pers pada Era Demokrasi Parlementer hingga Demokrasi Terpimpin**

Kemudian pada periode awal kemerdekaan hingga menuju Demokrasi Parlementer, pers sangat berperan penting dalam menjaga kesuburan demokrasi Indonesia, bahkan pada tahun 1954 UU Pembredelan Pers (*Persbreidel Ordonantie*) warisan kolonial telah dihapus. Penghapusan UU tersebut dikarenakan bertentangan dengan Pasal 19 dan Pasal 33 UUDS 1950 yang menjamin tentang kebebasan pers. Namun hal tersebut berubah ketika Presiden Soekarno menetapkan status SOB atau Negara dalam Keadaan Bahaya pada tanggal 14 Maret 1957 akibat dari instabilitas politik dalam negeri pada

saat itu karena timbulnya pemberontakan PRRI/PERMESTA. Penetapan status SOB tersebut tentunya sangat berdampak pada pengekangan terhadap kebebasan pers. Sejak berlakunya status SOB membuat peran militer lebih kuat dalam mengontrol kehidupan pers dengan alasan keamanan negara. Hal tersebut dibuktikan dengan langkah awal penguasa untuk mengatur dan mengendalikan kehidupan pers terjadi pada tanggal 1 Oktober 1958 ketika Penguasa Perang Daerah (PEPERDA) Jakarta Raya mewajibkan semua penerbitan pers di daerahnya untuk mendapatkan Surat Izin Cetak (SIC) jika ingin beroperasi. Kebijakan PEPERDA Jakarta Raya itu kemudian oleh PEPERTI (Penguasa Perang Tertinggi) diberlakukan di semua wilayah Indonesia pada tahun 1959. Berikut beberapa contoh pembredelan pers sebelum tahun 1960-an: *Suara Maluku* (15 Januari 1958), *Suara Andalas* (30 Januari 1958), *Keng Po* (Jakarta, 21 Februari 1958); *Tegas* (Kutaraja, 25 Februari 1958); *Bara* (Makassar, 13 Maret 1958), *Pedoman* (Jakarta, 22 Maret 1958) kantor berita *PIA, Indonesia Raya, Bintang Minggoe* (Jakarta, 29 Mei 1958). Penahanan wartawan-pun banyak terjadi seperti Enggak Bahau'ddin (Indonesia Raya, Jakarta), Sjar'ie Musjaffa dan Sjahdan Salim Rahman (Indonesia Berdjung dan Terompet Islam, Banjarmasin) serta Yusuf Sou'yb (Lembaga, Medan). Kemerdekaan pers tentunya semakin merosot sejak Presiden Soekarno memberlakukan sistem pemerintahan Demokrasi Terpimpin yang menempatkan kekuasaan Presiden Soekarno secara sentralistis dengan berlakunya Peraturan Penguasa Perang Tertinggi No. 10 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1963 tentang Pembinaan Pers. Namun pembredelan pers kembali terjadi lagi pada saat meledaknya peristiwa G30S dengan pembredelan terhadap pers-pers yang dinilai mendukung gerakan tersebut.

## Dinamika Pers pada Era Orde Baru

Beranjak ke era Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, awalnya menjanjikan kemerdekaan terhadap pers dengan mencabut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1963 tentang Pembinaan Pers dan digantikan dengan UU No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers. Namun, perlu catatan bahwa UU No. 11 Tahun 1966 bukanlah secara murni produk hukum dari pemerintahan Orde Baru, karena undang-undang tersebut dibuat dan disahkan pada masa akhir-akhir kepemimpinan Presiden Soekarno, tetapi undang-undang tersebut dijadikan sebagai landasan hukum untuk sementara bagi pemerintahan Orde Baru. Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1966 mencantumkan "*terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan*" dan Pasal 8 yang menyatakan bahwa pers tidak memerlukan SIT (Surat Izin Terbit). Kemudian, terbitlah UU No. 4 Tahun 1967 yang merupakan tambahan dari UU No. 11 Tahun 1966 dengan tujuan untuk penguatan terhadap penghilangan ancaman pembredelan terhadap pers yang sebelumnya diatur dalam Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1963. Alih-alih menjaga kebebasan pers, tiga tahun kemudian pemerintah Orde Baru justru mengeluarkan Peraturan Menteri Penerangan No.03/Per/Menpen/1969 yang mewajibkan pers memiliki SIT yang diterbitkan oleh pemerintah. Peraturan Menteri Penerangan tersebut tentunya bertentangan dengan UU No. 11 Tahun 1966 yang secara jelas melarang pemberlakuan SIT terhadap pers. Kemudian, setelah terjadinya kisruh Peristiwa Malari pada 15 Januari 1974 pascakedatangan Perdana Menteri Jepang Kakuei Tanaka, menyebabkan pemerintah

Orde Baru semakin mengekang kebebasan pers dengan mencabut SIT dan SIC (Surat Izin Cetak) dari berbagai surat kabar seperti *Harian Nusantara*, *Indonesia Raya*, *Pedoman Abadi*, *Harian KAMI*, *The Jakarta Times*, *Mingguan Wenang*, *Pemuda Indonesia*, *Ekspres*, *Mingguan Mahasiswa Indonesia (Bandung)*, *Suluh Berita (Surabaya)*, *Pos Indonesia (Ujung Pandang)* dan *Sinar Harapan* karena dianggap kontra terhadap pemerintah Orde Baru. Pada saat itu, mahasiswa melakukan demonstrasi karena kebijakan negara untuk bekerja sama dalam bidang ekonomi yang ditandai dengan kedatangan Perdana Menteri Kakuei Tanaka dinilai tidak akan menyelesaikan masalah ekonomi yang sedang dihadapi justru menambah beban negara yaitu utang.

Setelah itu, Menteri Penerangan pada masa itu menerbitkan dua ketentuan tentang pengukuhan PWI (Persatuan Wartawan Indonesia) sebagai satu-satunya organisasi wartawan dan SPS (Serikat Penerbit Surat Kabar) menjadi satu-satunya organisasi percetakan pers. Kemudian peristiwa pembredelan terhadap pers masih terus berlanjut. Seperti contohnya pada tahun 1982, majalah Tempo ditutup untuk sementara waktu sebagai akibat dari penulisan peristiwa kerusuhan kampanye pemilu di Lapangan Banteng. Koran Jurnal Ekuin, dilarang terbit pada Maret 1983 oleh Kopkamtib akibat menyiarkan berita penurunan patokan harga ekspor minyak Indonesia yang merupakan informasi tertutup (*off the record*). Tidak berhenti sampai di situ, pemerintah Orde Baru justru lebih keras lagi dalam mencengkeram kebebasan pers dengan menerbitkan UU No. 21 Tahun 1982 sebagai pengganti UU Pers lama dan juga menerbitkan Peraturan Menteri Penerangan No. 1 Tahun 1984 yang mengatur tentang Ketentuan Surat Izin Usaha Perusahaan Pers (SIUPP) yang menyebabkan Menteri Penerangan memiliki wewenang sangat besar untuk mengendalikan pers di Indonesia, termasuk dalam hal mencabut SIUPP penerbitan dengan dalih demi kelangsungan pembangunan.

Sebagai bentuk respons dan antisipasi dari ancaman pembredelan yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru, perusahaan pers mengambil langkah untuk melakukan diversifikasi usaha, baik dalam bidang pers sendiri atau bidang lain. Jalan diversifikasi yang ditempuh oleh surat kabar besar di Jakarta adalah dengan mengambil alih surat kabar regional dengan memberi bantuan dana, serta pimpinan manajemen maupun redaksi. Akibat dari diversifikasi itu muncul grup-grup besar, atau konglomerat media, seperti Kompas - Gramedia Group, Grafiti Pers Group dan Sinar Kasih Group.

Namun, salah satu momentum besar mengenai pembredelan pers terjadi kembali pada masa menjelang kejatuhan pemerintahan Orde Baru dengan dibredelnya tiga surat kabar ternama pada tanggal 21 Juni 1994 yakni Tempo, Editor dan Detik. Sebagai dampak dari pemberitaan mengenai dugaan kasus korupsi impor 39 kapal perang bekas Jerman Timur melibatkan Menteri Riset dan Teknologi pada saat itu yakni B.J Habibie yang dianggap mengganggu kestabilan politik pemerintahan Orde Baru. Jika mengevaluasi kembali kehidupan pers pada era pemerintahan Orde Baru yang berlangsung selama 32 tahun, tentunya ruang kebebasan pers sangat dibatasi karena pemerintahan Orde Baru menganggap jika kebebasan pers tidak dikekang maka berpotensi akan mengganggu stabilitas negara, sehingga pada era Orde Baru pers cenderung harus mengikuti "selera pemerintah" dan tidak dapat memberitahu informasi kepada masyarakat mengenai apa yang sebenarnya terjadi, apalagi pers juga

tidak dapat melakukan kritik terhadap pemerintah. Itu semua terjadi agar menghindari pembredelan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa pers pada era pemerintahan Orde Baru tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai “pilar keempat” untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah.

## **Dinamika Pers Pascareformasi**

Setelah jatuhnya kekuasaan otoriter Presiden Soeharto dengan diawali terjadinya Peristiwa Reformasi 1998, dunia pers mendapat “angin segar” dengan terbitnya Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang HAM yang menjamin kebebasan pers dan kemudian dilanjutkan dengan terbitnya UU Pers baru yakni UU No. 40 Tahun 1999 sebagai bentuk perwujudan semangat reformasi untuk menuju kehidupan pers yang merdeka. UU No. 40 Tahun 1999 mencabut aturan perihal SIUPP sebagai syarat untuk penerbitan pers dan juga menjamin kemerdekaan pers yang berasaskan prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum yang tercantum pada ketentuan dari Pasal 2. Tidak hanya itu, UU No. 40 Tahun 1999 juga memberi ketentuan baru perihal pembentukan dewan pers yang independen dengan tidak lagi diketuai oleh Menteri Penerangan seperti pada ketentuan yang tercantum di UU Pers lama dan Departemen Penerangan Republik Indonesia yang sebelumnya memiliki kekuasaan besar dalam mengontrol kehidupan pers secara resmi dibubarkan pada tanggal 26 Oktober 1999 oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Dampak dari hal tersebut tentunya bisa dirasakan bagi pers untuk menyajikan informasi dan masyarakat untuk menerima informasi pada era digital dengan lebih mudah. Kemudian, UU No. 40 Tahun 1999 juga memperkuat perlindungan terhadap para jurnalis dalam melaksanakan tugasnya agar bebas dari tindakan pembungkaman dan juga memberikan jaminan terhadap masyarakat untuk mendapatkan informasi. Namun, UU No. 40 Tahun 1999, para jurnalis juga diwajibkan untuk taat pada Kode Etik Jurnalistik agar terbentuknya pers yang independen dan mewujudkan keprofesionalitasan para jurnalis dalam menjalankan tugasnya serta mencegah penyebaran berita bohong.

Tidak berhenti sampai di situ, Pasal 4 ayat (2) UU No. 40 Tahun 1999 secara jelas menyatakan bahwa kehidupan pers tidak lagi dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran. Hal tersebut tentunya merupakan selaras dengan semangat reformasi untuk memperkuat dan memperbaiki fungsi pers yang selama ini dibungkam oleh pemerintah Orde Baru. Selain itu, kehadiran UU No. 40 Tahun 1999 menyempurnakan peran pers sebagai “pilar keempat” untuk menjalankan fungsi kontrol, kritik dan memberi saran terkait kepentingan umum sebagaimana yang termaktub pada Pasal 6. Jika membandingkan sebatas regulasi mengenai pers pascareformasi dengan pers Orde Baru tentunya banyak perubahan yang sangat mendasar, terlihat jelas sekali bahwa peran pers pada pemerintahan Orde Baru amat sangat terbatas dan penuh intervensi dari pemerintah sedangkan pers pascareformasi lebih bebas dan mandiri sehingga dapat menjalankan fungsinya lebih optimal.

## **Tantangan Pers Pada Era Reformasi**

Namun, walaupun kemerdekaan pers di Indonesia sudah dijamin melalui lahirnya UU No. 40 Tahun 1999 yang berperan sebagai landasan hukum. Tentunya tantangan

terhadap kehidupan pers di Indonesia tidak berhenti sampai pada era awal reformasi saja. Hal tersebut dikarenakan kini kemerdekaan pers sedang terganggu akibat efek terjadinya kemunduran demokrasi yang sedang dialami oleh Indonesia. Seperti contoh nyatanya yang baru saja terjadi adalah kasus teror kepala babi dan bangkai tikus terhadap pers Tempo. Bahkan terdapat kasus dugaan pengancaman terhadap seorang kolumnis pers Detik karena tulisan opininya yang mengkritisi penempatan Jenderal TNI aktif di jabatan sipil. Kondisi tersebut tentunya sangat bertentangan dengan apa yang diperjuangkan pada Reformasi 1998 terkait perwujudan kemerdekaan pers. Bahkan tantangan terhadap kemerdekaan pers juga datang dari penggunaan instrumen hukum yang ditujukan untuk mengkriminalisasi para wartawan dalam menjalankan tugasnya seperti penyalahgunaan UU ITE untuk membungkam kritik dan pemberitaan yang faktual. Tidak hanya seperti kasus yang dijadikan contoh di atas, masih juga terdapat kasus-kasus pembungkaman lain terhadap jurnalis seperti penyerangan dan teror yang tentunya bertentangan dengan apa yang tercantum pada UU No. 40 Tahun 1999 sebagai landasan hukum bagi pers pascareformasi.

Permasalahan lainnya yang dihadapi terkait pers pascareformasi 1998 adalah semakin terkooptasinya media massa karena dimiliki oleh segelintir oligarki yang memiliki afiliasi dengan partai politik atau bahkan merangkap sekaligus sebagai elite partai politik (bahkan beberapa media tertentu dimiliki oleh ketua umum partai politik). Oligarki media tersebut menggunakan media massa yang dimilikinya sebagai kendaraan untuk tidak hanya sekedar meraih kepentingan bisnisnya saja, melainkan untuk meraih kepentingan politik. Hal tersebut menyebabkan media menjadi tidak independen karena condong pada suatu partai politik atau kontestan pemilu maupun pilkada tertentu. Tidak menutup kemungkinan pers dipergunakan untuk menyebarkan isu-isu sensitif tertentu bahkan terjadi penyebaran berita bohong. Praktik tersebut tentu menggerus nilai kredibilitas dan independensi pers dan menjauhkan representasi dari pers merdeka. Fenomena seperti ini berkembang menjadi media partisan yang sangat marak terjadi hingga saat ini sehingga berdampak pada polarisasi yang terjadi di kalangan masyarakat. Padahal amanat dari UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran mengharuskan media penyiaran berlaku netral, objektif dan berimbang dalam menayangkan program dan beritanya.

Permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh pers pasca Reformasi 1998 tentunya tidak berhenti sampai di situ. Tantangan lain yang mengganggu kebebasan pers di era digital sekarang adalah maraknya fenomena pendengung politik yang aktif berperan di berbagai wadah sosial media. Pendengung politik merupakan pendengung yang memiliki motif untuk menaikkan isu-isu politik dengan tujuan menguntungkan pihak tertentu dalam politik. Pada umumnya jasa dari pendengung politik digunakan oleh elite maupun partai politik tertentu untuk mempengaruhi opini masyarakat dan menjatuhkan lawan politiknya dengan menyebarkan beragam narasi-narasi yang terkadang telah dicampuri oleh opini-opini tertentu di sosial media. Namun, pada praktiknya jasa pendengung politik di Indonesia tidak hanya digunakan untuk menyerang lawan politiknya saja, tetapi juga terhadap pers yang dianggap menjadi halangan untuk mencapai tujuan-tujuan politik si pemesan jasa pendengung politik tersebut, karena

pers tersebut telah menyajikan berita faktual. Dengan maraknya “penyerangan” terhadap pers yang dilakukan oleh pendengung politik tentunya sangat menghambat peran pers sebagai penjaga demokrasi. Tanpa disadari, pelemahan terhadap pers yang diakibatkan oleh peran jasa pendengung politik merupakan salah satu bentuk dari penurunan demokrasi yang sedang terjadi di Indonesia. Maraknya peran pendengung politik juga diakibatkan karena tidak adanya ketegasan berbentuk norma secara eksplisit dalam UU ITE yang mengatur tentang larangan beserta sanksinya terkait peran pendengung politik.

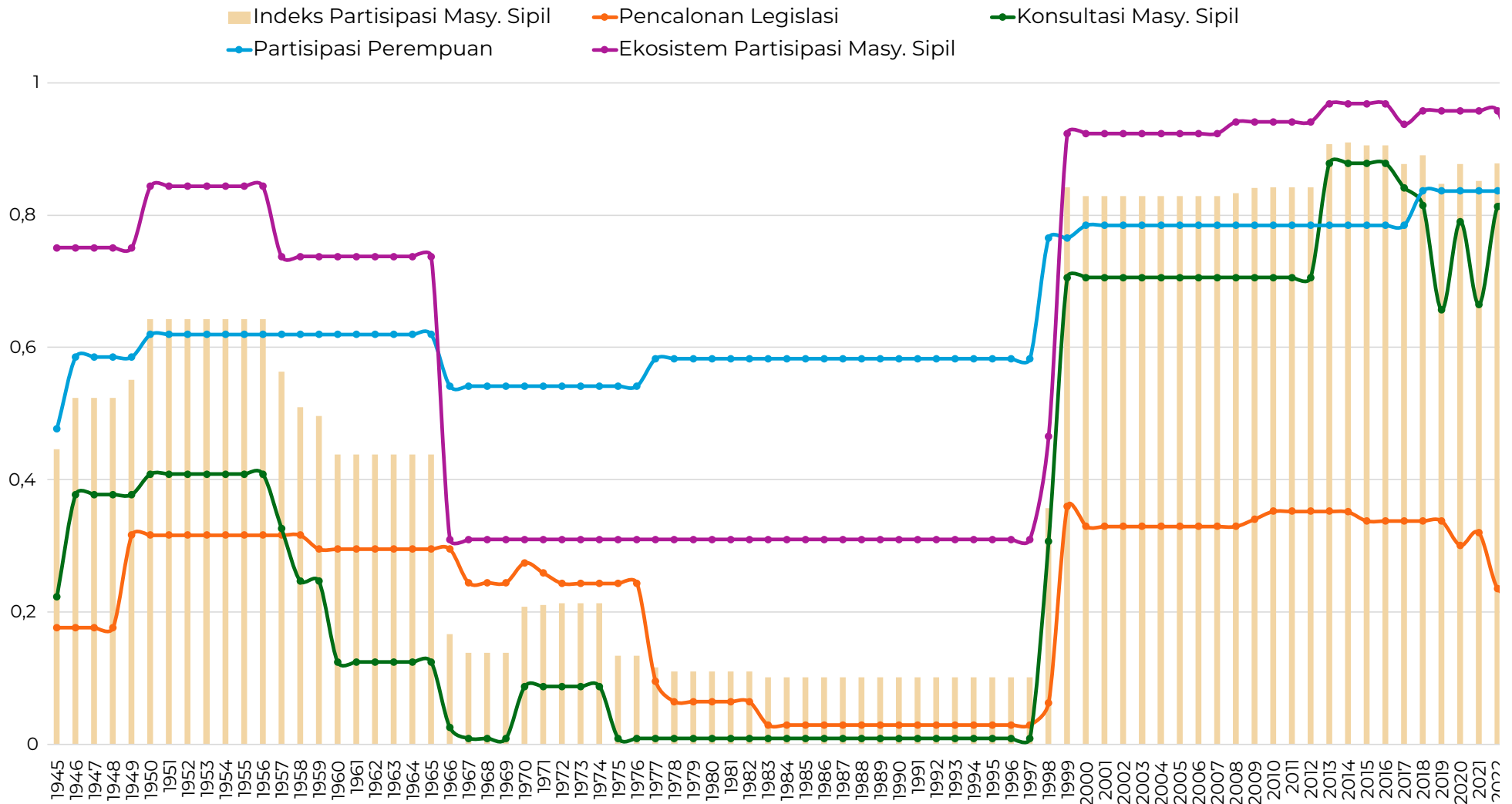
## **Dinamika Masyarakat Sipil terhadap Pembangunan Demokrasi Indonesia**

Di luar kerangka formal trias politika dan pers sebagai pilar keempat, denyut nadi demokrasi Indonesia yang sesungguhnya sering kali paling terasa di ruang publik yang diisi oleh masyarakat sipil. Ruang ini, yang membentang dari lorong-lorong kekuasaan hingga ke gang-gang perkampungan dan lini masa media sosial, merupakan arena di mana kewargaan (*citizenship*) dipraktikkan, kekuasaan ditantang, dan gagasan-gagasan alternatif diperdebatkan. Bagian ini memetakan perjalanan delapan dekade masyarakat sipil Indonesia, bukan sebagai sebuah entitas tunggal yang monolitik, melainkan sebagai sebuah ekosistem yang dinamis, beragam, penuh kontestasi, dan sering kali sarat dengan pertentangan internal.

Argumentasi utama yang diajukan dalam bagian ini adalah bahwa masyarakat sipil di Indonesia memainkan peran dualistis yang krusial dan saling terkait. Masyarakat sipil berperan sebagai katalisator perubahan demokratis. Pada titik-titik kritis dalam sejarah, terutama selama Revolusi Kemerdekaan 1945 dan gerakan Reformasi 1998, masyarakat sipil adalah mesin penggerak utama. Mereka menyediakan energi moral, infrastruktur organisasi, dan mobilisasi massa yang tidak mampu atau tidak bersedia dilakukan oleh institusi politik formal. Selain itu, masyarakat sipil berperan sebagai benteng pertahanan terakhir. Ketika institusi demokrasi formal, khususnya partai politik dan parlemen, mengalami pelemahan, kooptasi oleh kekuasaan eksekutif, atau gagal menjalankan fungsi representasi dan pengawasannya, masyarakat sipil tampil sebagai benteng pertahanan terakhir demokrasi. Vitalitas dan kebebasan masyarakat sipil menjadi barometer paling akurat bagi kesehatan demokrasi. Saat ruang gerak sipil (*civic space*) menyempit, kualitas demokrasi secara keseluruhan pun terancam.

Kondisi tersebut sebagaimana digambarkan indeks partisipasi masyarakat sipil selama delapan dekade. Tidak jauh berbeda dengan fluktuasi pilar legislatif dan yudikatif, masyarakat sipil terbagi dalam tiga periode utama, yaitu ketangguhan sipil pascakemerdekaan dan periode Demokrasi Parlementer, pengurangan hingga penutupan keran partisipasi pada periode Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila, serta restorasi kapasitas masyarakat sipil dalam berdemokrasi pascareformasi. Pertama, ketangguhan sipil pascakemerdekaan dan periode Demokrasi Parlementer. Indeks menunjukkan pertumbuhan yang menjanjikan dengan dimulai dari titik 0,45

**Bagan 11. Tren Indeks Partisipasi Masyarakat Sipil Indonesia 1945-2024**



hingga memiliki rerata nilai 0,57 selama 15 tahun. Representasi masyarakat sipil kuat melalui saluran partai politik berbasis massa (NU, PKI, dan Muhammadiyah).

Kedua, fase pengurangan hingga penutupan keran partisipasi pada periode Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila. Indeks jatuh drastis dan stagnan pada rerata 0,28 akibat represi negara, pembubaran partai dan ormas, serta kebijakan massa mengambang. Negara mengatur Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) melalui legalisasi administratif dan kooptasi langsung.

Terakhir, fase restorasi kapasitas masyarakat sipil dalam berdemokrasi pascareformasi. Pertumbuhan OMS melonjak tajam dengan variasi fokus isu, seperti pendidikan politik, anti-korupsi, HAM, perempuan, hingga lingkungan. OMS memainkan peran kuat dalam mendorong legislasi, pengawasan, dan pembentukan wacana publik. Meskipun demikian, kini OMS kembali menghadapi tantangan seperti kooptasi OMS melalui pembatasan ruang gerak hingga pendanaan. Selain itu, terdapat fragmentasi internal OMS. Pada setiap periode menunjukkan ciri khas yang berbeda satu sama lain bagaimana masyarakat sipil berjuang mempertahankan eksistensinya dan berpartisipasi dalam demokrasi nasional. Bagian selanjutnya akan menjabarkan lebih lanjut dinamika perkembangan pilar masyarakat sipil secara historis.

## **Pembentukan dan Implikasi Masyarakat Sipil: Era Kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer**

Pada periode ini, beberapa pilar masyarakat sipil muncul sebagai kekuatan yang diperhitungkan, masing-masing dengan karakteristik dan afiliasi politik yang kental. Setidaknya terdapat empat gerakan utama masyarakat sipil yang cukup berpengaruh dalam perpolitikan nasional. Pertama, serikat buruh merupakan salah satu aktor paling kuat dan politis. Organisasi seperti Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI) dan Serikat Buruh Perkebunan Republik Indonesia (SARBUPRI) berhasil menghimpun jutaan anggota dan memiliki kapasitas mobilisasi yang luar biasa. Mereka tidak hanya memperjuangkan hak-hak normatif seperti upah dan kondisi kerja, tetapi juga menjadi ujung tombak dalam agenda politik yang lebih besar. Peran mereka dalam mengguncangkan ekonomi dan politik, terutama dalam aksi-aksi konfrontasi melawan kepentingan ekonomi Belanda seperti pemogokan massal di perusahaan-perusahaan Belanda pada tahun 1957, sangat signifikan. Namun, kekuatan ini tidak datang dari ruang hampa; ia sangat terkait erat dengan afiliasi ideologis, terutama dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang menaungi SOBSI dan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang memiliki Sarekat Kaum Buruh Indonesia (SKBI).

Kedua, gerakan perempuan mengalami politisasi yang pesat. Mereka tidak lagi hanya bergerak di isu-isu domestik atau pendidikan, tetapi masuk ke jantung perjuangan politik. Organisasi seperti Persatuan Wanita Republik Indonesia (Perwari) dan Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani)—yang merupakan kelanjutan dari Isteri Sedar—menjadi sangat berpengaruh. Mereka secara aktif memperjuangkan hak-hak kewarganegaraan, kesetaraan politik, menentang poligami, dan bahkan mendirikan partai politik sendiri seperti Persatuan Wanita Republik Indonesia (Perwari) yang didirikan oleh Sri Mangun

Sarkoro. Puncak keberhasilan advokasi mereka adalah terwujudnya hak pilih penuh bagi perempuan dalam Pemilihan Umum 1955, sebuah capaian monumental yang menempatkan beberapa politisi perempuan di kursi parlemen.

Ketiga, organisasi berbasis keagamaan telah beririsan dengan partai politik. Nahdlatul Ulama (NU), yang awalnya merupakan anggota istimewa di dalam partai federasi Islam Masyumi, memutuskan untuk keluar dan mendeklarasikan diri sebagai partai politik independen pada tahun 1952. Langkah ini menunjukkan bagaimana identitas keagamaan dan kepentingan komunal diterjemahkan langsung menjadi kendaraan politik. Organisasi pemuda di bawahnya, seperti Gerakan Pemuda Ansor, juga memainkan peran kebangsaan yang selaras dengan ideologi dan arahan politik dari organisasi induknya. Fenomena ini menggarisbawahi betapa eratnya jalinan antara aktivisme sosial dan politik praktis.

Terakhir, gerakan mahasiswa dan kepemudaan memainkan peran sentral dalam revolusi fisik yang berlanjut ke revolusi politis. Dinamika gerakan mahasiswa memasuki era baru, beradaptasi dari perjuangan bersenjata ke perjuangan intelektual dan moral dalam mengawal jalannya republik yang masih muda. Mereka tetap menjadi agen perubahan, terlibat dalam berbagai pasang surut kehidupan politik sebagai wujud kepedulian terhadap perjalanan bangsa, meskipun bentuk gerakannya tidak lagi seragam seperti pada masa revolusi.

Pengaruh masyarakat sipil tidak hanya di medan perang, tetapi juga di meja perundingan. Tokoh-tokoh yang berasal dari ormas keagamaan, seperti Ki Bagus Hadikusumo dari Muhammadiyah dan K.H. Wahid Hasyim dari NU, menjadi aktor sentral dalam perdebatan ideologis di BPUPKI dan PPKI. Keterlibatan mereka dalam merumuskan dasar negara, terutama perdebatan sengit seputar Piagam Jakarta, menunjukkan betapa fundamentalnya peran masyarakat sipil dalam meletakkan fondasi filosofis dan hukum negara Indonesia.

Selama era Demokrasi Parlementer (1950-1959), hubungan antara partai politik dan organisasi massa menjadi sangat simbiotik. Ormas menjadi basis massa, sumber rekrutmen, dan penopang ideologis bagi partai-partai politik yang terbelah berdasarkan aliran-aliran. Masyumi disokong oleh kalangan Islam modernis, NU oleh Islam tradisional, PNI oleh kaum nasionalis-abangan, dan PKI oleh serikat buruh dan tani. Relasi negara dengan masyarakat sipil pada masa ini bersifat sangat kompetitif dan ideologis, di mana setiap kelompok berjuang untuk memenangkan visinya tentang Indonesia di ruang publik dan parlemen.

Dinamika ini menunjukkan bahwa polarisasi ideologis yang tajam pada era 1950-an, yang sering kali dilihat sebagai penyebab instabilitas dan kegagalan Demokrasi Parlementer, sesungguhnya juga merupakan tanda dari masyarakat sipil yang sangat hidup, terpolitisasi, dan terlibat aktif. Partai politik dan ormas afiliasinya memiliki gagasan yang jelas dan berbeda tentang arah negara, dan mereka memperjuangkannya secara terbuka dalam arena demokrasi, puncaknya dalam sidang-sidang Konstituante yang alot. Ironisnya, trauma akibat konflik ideologis inilah yang kemudian dieksploitasi oleh rezim Orde Baru untuk melegitimasi proyek depolitisasi dan deideologisasi, dengan meringkai setiap perbedaan ideologi sebagai ancaman perpecahan bangsa.

## **Penjinakan Masyarakat Sipil pada Tatahan Politik Nasional: Periode Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila**

Jika era Demokrasi Parlementer ditandai oleh fragmentasi akibat kompetisi ideologis yang bebas, maka era Demokrasi Terpimpin (1959-1966) menandai pergeseran fundamental menuju “persatuan semu” yang dipaksakan melalui kooptasi secara perlahan. Negara, di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno yang semakin terkonsolidasi, tidak lagi membiarkan masyarakat sipil dan partai politik bergerak dalam arena yang otonom. Sebaliknya, negara secara aktif menarik seluruh kekuatan sosial-politik ke dalam satu poros kekuasaan, mengubah lanskap hubungan antara negara, partai politik, dan masyarakat sipil secara drastis.

Titik balik yang menentukan transisi ini adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dikeluarkan dengan latar belakang kegagalan Konstituante untuk menyusun UUD baru akibat konflik ideologis yang tak berkesudahan, dekrit ini secara efektif mengakhiri eksperimen demokrasi liberal. Dampaknya bagi kehidupan politik sangat mendalam: sistem parlementer berakhir, dan peran parlemen serta partai politik secara drastis dilemahkan, digantikan oleh kekuasaan eksekutif yang dominan.

Langkah konsolidasi kekuasaan ini segera diikuti dengan tindakan represif terhadap kekuatan-kekuatan politik yang dianggap tidak sejalan. Pada tahun 1960, Presiden Soekarno membubarkan Partai Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI). Tindakan ini bukan sekadar pembubaran partai politik biasa; ini merupakan serangan langsung terhadap pilar-pilar masyarakat sipil yang kritis, independen, dan memiliki basis massa serta berintelektual kuat. Pembubaran ini mengirimkan sinyal yang sangat jelas ke seluruh lanskap politik: ruang untuk oposisi dan perbedaan pendapat telah ditutup. Kekuatan militer, khususnya Angkatan Darat, mulai memainkan peranan yang semakin penting dalam percaturan politik.

Dalam kerangka Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno memperkenalkan konsep NASAKOM (Nasionalisme, Agama, Komunisme) sebagai ideologi pemersatu bangsa. Namun, dalam analisis politik yang lebih dalam, NASAKOM berfungsi lebih dari sekadar gagasan filosofis; ia adalah sebuah mekanisme hegemoni dan kooptasi yang canggih. Tujuannya adalah untuk menarik semua kekuatan sosial-politik yang ada—baik yang berbasis nasionalis, agama, maupun komunis—ke dalam satu poros di bawah kendali dan arbitrase Presiden Soekarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi.

Dampak dari penerapan NASAKOM terhadap organisasi non-pemerintah sangat signifikan. Organisasi yang bersedia bekerja sama dan masuk ke dalam poros NASAKOM diberikan ruang dan pengaruh yang besar. Partai Komunis Indonesia (PKI) dan organisasi-organisasi afiliasinya (seperti SOBSI dan Gerwani) menjadi penerima manfaat terbesar dari kebijakan ini. Posisi mereka yang sebelumnya sering termarginalkan dalam konstelasi politik, kini menjadi salah satu pilar utama rezim, dengan anggotanya diangkat ke dalam lembaga-lembaga negara seperti Front Nasional dan MPRS. Sebaliknya, organisasi yang menolak atau dianggap tidak sejalan dengan ideologi ini, seperti Masyumi yang telah dibubarkan, dimarginalkan sepenuhnya. Bahkan organisasi

besar seperti Nahdlatul Ulama (NU), yang pada awalnya menolak kerja sama dengan PKI, pada akhirnya terpaksa mengubah sikap politiknya dan ikut serta dalam struktur NASAKOM untuk dapat bertahan secara politik.

Di tengah proses pelemahan sistematis terhadap partai politik sipil, Presiden Soekarno secara sadar mulai memberikan peran yang lebih besar kepada militer (saat itu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia atau ABRI) dalam arena sosial-politik. Langkah ini diambil sebagai strategi penyeimbang untuk mengimbangi kekuatan PKI yang semakin membesar di bawah payung NASAKOM. Militer diberikan kursi di kabinet, MPRS, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Pemberian peran politik kepada institusi bersenjata ini secara fundamental mengubah tatanan hubungan sipil-militer dan semakin menyempitkan ruang gerak masyarakat sipil yang independen.

## **Perlawanan Senyap dan Lahirnya Gerakan Advokasi pada Era Orde Baru**

Estafet pengendalian sosial tersebut dilanjutkan pada era Demokrasi Pancasila, Orde Baru, dengan menarik atau memaksa organisasi-organisasi fungsional (buruh, tani, pemuda, pegawai negeri) ke dalam wadah-wadah tunggal yang dikontrol ketat oleh negara. Dengan dalih stabilitas politik untuk pembangunan ekonomi, rezim ini secara sistematis melakukan depolitisasi, represi, dan kooptasi terhadap seluruh elemen masyarakat.

Struktur kekuasaan Orde Baru dibangun di atas pilar-pilar kebijakan yang dirancang untuk melumpuhkan potensi politik masyarakat. Tiga strategi utama yang diterapkan adalah: 1) Penciptaan massa mengambang; 2) Kooptasi ormas; dan 3) Pembungkaman oleh supremasi militer.

Pertama, kebijakan massa mengambang secara efektif memutus hubungan antara partai politik dengan basis konstituennya, terutama di tingkat pedesaan. Aktivitas politik dilarang di tingkat desa, dan masyarakat diposisikan sebagai objek pembangunan yang apolitis, bukan subjek politik yang berpartisipasi. Tujuannya adalah untuk mencegah mobilisasi politik dari bawah yang dianggap dapat mengganggu stabilitas.

Kedua, kooptasi ormas oleh negara. Organisasi-organisasi sosial dikontrol secara ketat melalui Undang-Undang Ormas. Serikat-serikat buruh dan tani yang sebelumnya independen dan beragam diberangus, kemudian dilebur ke dalam wadah tunggal yang dikooptasi dan dikendalikan oleh negara, seperti Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI) dan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI). Pegawai Negeri Sipil (PNS) diwajibkan menjadi anggota KORPRI, yang secara *de facto* merupakan bagian dari Golkar.

Terakhir, pembungkaman oleh supremasi militer. Aparat keamanan menjadi alat utama untuk membungkam segala bentuk kritik dan perbedaan pendapat. Pers dibelenggu melalui mekanisme sensor dan pencabutan surat izin usaha penerbitan pers (SIUPP), menciptakan iklim ketakutan yang meluas. Peristiwa seperti Malari 1974 menjadi contoh bagaimana protes mahasiswa dan masyarakat sipil ditanggapi dengan represi keras oleh negara.

## Rubrik 1

# Studi Kasus Perlawanan Masyarakat Sipil pada Orde Baru

## Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

Didirikan pada 28 Oktober 1970, YLBHI, bersama dengan kantor-kantor cabangnya (LBH), menjadi benteng utama bagi para korban kesewenang-wenangan negara. Diprakarsai oleh tokoh seperti Adnan Buyung Nasution dan didukung oleh Gubernur DKI Jakarta saat itu, Ali Sadikin, LBH pada awalnya bertujuan memberikan bantuan hukum bagi rakyat miskin yang tergusur.<sup>147</sup> Namun, perannya dengan cepat berkembang menjadi advokasi politik yang menantang jantung kekuasaan. LBH berada di garis depan dalam membela para mahasiswa yang ditahan setelah peristiwa Malari.<sup>148</sup> Keberanian YLBHI dan para pegiatnya, seperti Yap Thiam Hien, yang bahkan ditahan tanpa pengadilan, menjadikannya simbol perlawanan berbasis hukum di tengah rezim militeristik.<sup>149</sup>

## Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)

Didirikan pada 15 Oktober 1980, WALHI pada awalnya lahir dari sebuah pertemuan yang difasilitasi oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup, Emil Salim, yang ingin mendorong gerakan lingkungan di masyarakat.<sup>150</sup> Namun, WALHI dengan cepat bertransformasi dari mitra pemerintah menjadi kekuatan kritis yang independen. Puncak perlawanannya adalah gugatan hukum bersejarah melawan enam instansi pemerintah dan PT Inti Indorayon Utama (IIU) terkait pencemaran di Sungai Asahan, Sumatera Utara, pada tahun 1988. Meskipun gugatan tersebut pada akhirnya kalah di tingkat kasasi, putusan sela Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menerima hak gugat organisasi WALHI menjadi sebuah terobosan yurisprudensi yang monumental.<sup>151</sup> Putusan ini untuk pertama kalinya mengakui bahwa organisasi lingkungan hidup memiliki kepentingan hukum untuk mewakili kepentingan lingkungan di pengadilan, sebuah preseden yang kemudian diatur secara formal dalam undang-undang lingkungan hidup dan membuka jalan bagi aktivisme hukum lingkungan di Indonesia.<sup>152</sup>

---

147 Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. 2004. "Indonesian Legal Aid Foundation: Struggling for Democracy and Its Own Sustainability." YLBHI. <https://ylbhi.or.id/publikasi/indonesian-legal-aid-foundation-struggling-for-democracy-and-its-own-sustainability/>.

148 BBC . 2015. "Di Bawah Buyung LBH Jadi Ruang Segala Aktivitas Terlarang." *BBC News Indonesia*, September 23, 2015. [https://www.bbc.com/Indonesia/berita\\_indonesia/2015/09/150923\\_indonesia\\_komentar\\_buyung](https://www.bbc.com/Indonesia/berita_indonesia/2015/09/150923_indonesia_komentar_buyung).

149 Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. "Indonesian Legal Aid Foundation".

150 Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). 2019. "Sejarah WALHI." WALHI. September 28, 2019. <https://www.walhi.or.id/sejarah>.

151 Ibid.

152 "Walhi v. BKPM, dkk (Putusan Indorayon)". Portal Putusan Penting by Indonesian Center for Environmental Law. Accessed July 27 2025. <https://i-lead.icel.or.id/portal-putusan-icel/walhi-v-bkpm-dkk-putusan-indorayon>.

## Peran Intelektual-Aktivis

Di luar organisasi formal, perlawanan juga hidup di ranah intelektual. Sosok seperti Arief Budiman menjadi representasi dari “gerakan moral” kaum cendekiawan. Melalui tulisan-tulisannya, Arief membedakan antara gerakan politik yang sarat kepentingan dan gerakan moral para intelektual yang turun gunung ketika rakyat tertindas.<sup>153</sup> Keterlibatannya dalam mempopulerkan gerakan Golongan Putih (Golput) pada Pemilu 1971 dan advokasi bagi warga korban proyek Waduk Kedungombo menunjukkan perpaduan antara pemikiran kritis dan aktivisme nyata.<sup>154</sup> Lembaga seperti LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), yang didirikan pada 1971, menjadi simpul penting bagi para intelektual kritis seperti Daniel Dhakidae untuk menghasilkan riset dan wacana tandingan terhadap narasi pembangunan Orde Baru.<sup>155</sup>

---

153 <https://indoprogress.com/author/harian-indoprogress>. 2020. “Arief Budiman (1941-2020): Warisan-Warisan Intelektual Dan Aktivismenya.” IndoPROGRESS. April 29, 2020. <https://indoprogress.com/2020/04/arief-budiman-1941-2020-warisan-warisan-intelektual-dan-aktivismenya/>.

154 Ibid.

155 LP3ES . 2023. “Sejarah LP3ES.” LP3ES - Jakarta. February 16, 2023. <https://www.lp3es.or.id/sejarah/>.

Di tengah ruang politik yang tertutup rapat, perlawanan tidak mati, melainkan bermetamorfosis. Sebagai reaksi terhadap negara pembangunan yang otoriter, muncul generasi baru masyarakat sipil yang tidak lagi berbasis pada mobilisasi massa, melainkan pada keahlian, riset, dan advokasi kebijakan. Wacana *civil society* mulai berkembang di kalangan intelektual dan aktivis pada dekade 1970-an, bersamaan dengan tumbuhnya LSM. LSM-LSM ini menjadi “kelompok kritis” yang secara spesifik mengangkat isu-isu yang dilanggar atau diabaikan oleh rezim Orde Baru, seperti hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan bantuan hukum bagi kaum tertindas.

Efek bumerang dari represi Orde Baru menjadi sangat jelas. Upaya rezim untuk menghancurkan masyarakat sipil berbasis massa yang berafiliasi dengan partai politik justru secara tidak sengaja melahirkan lawan tanding yang lebih canggih dan sulit dikendalikan. LSM-LSM advokasi ini bersifat profesional, memiliki jaringan kerja yang solid, didukung pendanaan internasional, dan fasih menggunakan diskursus hukum, hak asasi manusia, dan demokrasi untuk melawan hegemoni negara. Orde Baru berhasil mematikan politik massa, tetapi gagal mematikan perlawanan. Perlawanan itu hanya bermetamorfosis menjadi lebih elitis, berbasis pengetahuan, dan berorientasi pada advokasi kebijakan.

Karakteristik ini, bagaimanapun, juga melahirkan sebuah pedang bermata dua. Kemampuan LSM-LSM kritis ini untuk bertahan hidup dan beroperasi di tengah represi sangat bergantung pada pendanaan dari lembaga donor internasional.<sup>11</sup> Dukungan finansial ini memberikan mereka otonomi dan independensi dari negara, yang merupakan aset krusial. Namun, ia menciptakan sebuah kerentanan baru: ketergantungan pada agenda dan prioritas lembaga donor. Hal ini memunculkan kritik pada kemudian hari mengenai akuntabilitas dan representativitas mereka, serta menciptakan tantangan keberlanjutan yang serius ketika lanskap politik dan pendanaan global berubah pascareformasi. Generasi yang terbentuk di era Orde Baru—kekuatan pada advokasi elite dan kelemahan pada basis massa—menjadi warisan yang terus membentuk karakter dan tantangan bagi masyarakat sipil Indonesia hingga hari ini.

## **Restorasi, Revitalisasi, hingga Rekooptasi Masyarakat Sipil: Demokrasi Pascareformasi**

Tumbangnya rezim Orde Baru pada Mei 1998 membuka gerbang bagi era baru yang penuh harapan dan euforia demokrasi. Masyarakat sipil, yang telah memainkan peran sentral dalam proses transisi, memasuki panggung politik dengan kekuatan dan legitimasi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Namun, lebih dari dua dekade kemudian, lanskap politik menunjukkan sebuah paradoks yang kompleks. Di satu sisi, kebebasan politik prosedural seperti pemilu yang bebas, sistem multipartai, dan kebebasan pers terjamin. Di sisi lain, ruang untuk kritik substantif dan partisipasi warga yang bermakna justru mengalami penyempitan melalui mekanisme yang lebih canggih dan terselubung. Era Reformasi, dengan demikian, menjadi periode di mana masyarakat sipil mengalami ledakan kuantitas sekaligus menghadapi tantangan kualitas yang paling fundamental.

**Tabel 4. Tipologi dan Pergeseran Pendanaan OMS di Indonesia**

Era	Sumber Pendanaan Dominan	Fokus Advokasi Tipikal	Tantangan Utama
Era Euforia Reformasi (1998-2008)	Donor Internasional (USAID, Ford Foundation, Asia Foundation, dll.)	Demokrasi, HAM, Reformasi Institusional, Lingkungan.	Ketergantungan pada donor ( <i>donor-driven agenda</i> ), kurangnya basis dukungan domestik.
Era Transisi & Profesionalisasi (2009-2019)	Penurunan Dana Asing, Peningkatan Kemitraan Pemerintah, Awal Filantropi Domestik.	Kemitraan Pembangunan, Bantuan Teknis, Isu Sektoral (kesehatan, pendidikan, tata kelola).	Risiko kooptasi, birokratisasi, awal krisis keberlanjutan, menjauh dari akar rumput.
Era Regresi & Krisis Keberlanjutan (2020-2025)	Dominasi Dana Domestik (APBN/D, Swasta), Dana Abadi ( <i>Endowments</i> ), <i>Social Enterprise</i> .	Penyelarasan dengan prioritas pemerintah, diversifikasi pendapatan, layanan.	Independensi terancam, fragmentasi, "lomba ke bawah", kegagalan inovasi advokasi.

Tidak dapat dipungkiri, gerakan Reformasi 1998 adalah puncak dari akumulasi perlawanan masyarakat sipil. Gerakan mahasiswa, yang didukung penuh oleh para akademisi, intelektual, dan aktivis LSM senior, menjadi motor penggerak utama yang berhasil menekan dan akhirnya menumbangkan kekuasaan Soeharto yang telah bertahan selama 32 tahun. Mereka berhasil membingkai krisis ekonomi sebagai krisis politik dan moral, memobilisasi kemarahan publik menjadi tuntutan reformasi yang terartikulasi.

Keran kebebasan berserikat yang dibuka lebar memicu "ledakan" kuantitas organisasi masyarakat sipil. Ribuan LSM dan ormas baru bermunculan di seluruh Indonesia, mengisi ruang publik yang sebelumnya kosong dan terkontrol.<sup>156</sup> Pada fase awal Reformasi, OMS memainkan peran krusial dalam mengawal dan membentuk agenda perubahan. Organisasi seperti Indonesia Corruption Watch (ICW), yang lahir pada 1998, menjadi garda depan dalam advokasi pemberantasan korupsi.<sup>157</sup> Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), yang juga didirikan pada 1998 sebagai respons atas maraknya penculikan aktivis, menjadi suara utama dalam penegakan hak

<sup>156</sup> Beittinger-Lee. "(Un)Civil Society and Political Change in Indonesia".

<sup>157</sup> Indonesian Corruption Watch. 2024. "Sejarah ICW." Antikorupsi.org. 2024. <https://antikorupsi.org/id/siapa-icw>.

asasi manusia dan penuntasan pelanggaran HAM masa lalu.<sup>158</sup> Organisasi lain seperti Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) dan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) berperan penting dalam memastikan pemilu yang adil dan mendorong reformasi di sektor hukum.<sup>159</sup>

OMS memainkan peran sentral dalam mengawal enam agenda utama Reformasi: penegakan supremasi hukum, pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), pengadilan mantan Presiden Soeharto dan kroninya, amandemen konstitusi, pencabutan dwifungsi ABRI, dan pemberian otonomi daerah seluas-luasnya. Mereka menjadi aktor krusial dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu demokratis pertama pada tahun 1999 dan mendorong reformasi kelembagaan inti, termasuk pemisahan militer dari politik dan kebijakan desentralisasi yang ambisius.

Di balik keberhasilan advokasi, masyarakat sipil Indonesia terus-menerus menghadapi tantangan struktural yang melemahkan kekuatan kolektifnya. Bagian ini mengidentifikasi adanya “trilema keberlanjutan”, di mana OMS berjuang untuk secara bersamaan mengamankan pendanaan, menjaga integritas misi, dan mempertahankan independensi politik.

Salah satu tantangan paling kritis yang dihadapi OMS Indonesia adalah fragmentasi. Gerakan yang terpecah-belah ini secara signifikan melemahkan kemampuan kolektif mereka mendorong reformasi kebijakan yang progresif. Fragmentasi ini menghalangi mereka untuk membentuk front persatuan yang solid guna mempertahankan demokrasi dari serangan elite politik.<sup>160</sup> Ketidakmampuan untuk bekerja sama secara efektif pada akhirnya membatasi dampak keseluruhan dari kerja-kerja mereka.<sup>161</sup> Kurangnya solidaritas ini terlihat jelas dalam lemahnya posisi tawar mereka dalam proses legislasi di DPR dan ketidakmampuan mereka untuk menggalang dukungan elektoral yang signifikan bagi kandidat-kandidat yang berasal dari latar belakang OMS.<sup>162</sup>

Ketergantungan pada sumber pendanaan eksternal telah menjadi pedang bermata dua. Seiring waktu, pergeseran lanskap pendanaan global dan domestik telah memicu krisis keberlanjutan yang serius bagi banyak OMS.

## 1. Penurunan Bantuan Asing

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia dan naiknya status menjadi negara berpenghasilan menengah, pendanaan internasional untuk isu-isu berbasis hak mulai menurun drastis.<sup>163</sup> Pergeseran ini menciptakan krisis pendanaan bagi banyak

---

158 KontraS (Komisi Untuk Orang Hilang untuk Korban Tindak Kekerasan). 2017. “Tentang KontraS.” Federasi KontraS. August 16, 2017. <https://kontras.or.id/tentang-kami/>.

159 The Habibie Center. 2024. “Expanding Civic Spaces for a Stronger Democracy in Indonesia and Beyond.” Jakarta: The Habibie Center.

160 Beittinger-Lee. “(Un)Civil Society and Political Change in Indonesia”.

161 Ibid.

162 Mudhoffir, Abdil Mughis. 2022. “The Limits of Civil Society Activism in Indonesia: The Case of the Weakening of the KPK.” *Critical Asian Studies* 55 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1080/14672715.2022.2123019>.

163 Aspinall, Edward. 2013. “A Nation in Fragments: Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia.” *Critical Asian Studies* 45 (1): 27–54. <https://doi.org/10.1080/14672715.2013.758820>.

OMS yang selama ini sangat bergantung pada donor asing untuk operasional dan program mereka.<sup>164</sup>

## 2. Kebangkitan Pendanaan Domestik dan Risikonya

OMS terpaksa mencari sumber pendanaan alternatif dari dalam negeri, termasuk melalui kemitraan dengan pemerintah (melalui mekanisme APBN/D), filantropi perusahaan, dan donasi individu.<sup>165</sup> Namun, sumber-sumber ini membawa tantangan tersendiri. Mengakses dana pemerintah sering kali sulit karena birokrasi yang rumit dan kurangnya transparansi. Lebih penting lagi, hal ini menciptakan risiko kooptasi yang tinggi dan dapat menumpulkan sikap kritis OMS terhadap pemerintah.<sup>166</sup>

## 3. Keterbatasan Filantropi Domestik

Meskipun filantropi berbasis zakat di Indonesia sangat besar, fokus utamanya adalah pada penyaluran layanan langsung (seperti kesehatan dan pendidikan), bukan pada advokasi berbasis hak.<sup>167</sup> Filantropi modern yang dikelola secara profesional untuk mendukung isu-isu keadilan sosial masih dalam tahap pengembangan.

## 4. Pencarian Kemandirian

Banyak OMS mulai menjajaki kegiatan penghasil pendapatan dan model kewirausahaan sosial sebagai strategi bertahan hidup. Namun, ini membutuhkan keahlian yang berbeda dan berisiko mengalihkan fokus dari misi advokasi inti mereka.<sup>168</sup> Inisiatif seperti 'Weaving Resilience' dari Ford Foundation, yang berfokus pada ketahanan finansial dan pembentukan dana abadi (Ananta Fund), secara eksplisit mengakui adanya krisis keberlanjutan ini.<sup>169</sup>

Tantangan besar lainnya, baik secara eksternal maupun internal, adalah menguatnya politik identitas, terutama dengan tumbuhnya OMS yang berbasis identitas keagamaan.<sup>170</sup> "Kecenderungan komunal" ini dapat bertentangan dengan gagasan kewarganegaraan demokratis yang universal, terutama ketika identitas digunakan sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan politik dan ekonomi.

Hal ini telah berkontribusi pada "pergeseran iliberal" dalam masyarakat sipil, di mana beberapa struktur sipil justru menyuarakan "tuntutan yang tidak sipil" (*uncivil demands*).<sup>171</sup> Ini termasuk kebangkitan kelompok-kelompok intoleran yang menggunakan

---

164 Aspinall. "A Nation in Fragments."

165 Ibid.

166 Mundayat, Aris Arif, Pitra Narendra, and Budi Irawanto. 2017. "State and Civil Society Relationships in Indonesia: A Society-Oriented Reading in Search for Democratic Space." *PCD Journal* 1 (1-2): 75. <https://doi.org/10.22146/pcd.25678>.

167 Hartnell, Caroline. 2020. "Philanthropy in Indonesia." Philanthropy for Social Justice and Peace in association with Alliance, Filantropi Indonesia, Indonesia for Humanity and WINGS. <https://globalfundcommunityfoundations.org/wp-content/uploads/2020/02/Philanthropy-in-Indonesia-Feb-2020.pdf>.

168 Ibid.

169 Ibid.

170 Beittinger-Lee. "(Un)Civil Society and Political Change in Indonesia".

171 Ibid.

ruang demokrasi untuk menyerang kelompok minoritas. Warisan Orde Baru dalam menggunakan asosiasi lingkungan seperti Rukun Tetangga/Rukun Warga (RT/RW) untuk kontrol sosial dan politik telah diaktifkan kembali. Dalam beberapa kasus, struktur-struktur ini kini digunakan untuk memantau dan menekan kegiatan keagamaan atau sosial kelompok minoritas.<sup>172</sup> Tantangan-tantangan ini diperburuk oleh kerangka hukum yang semakin restriktif, yang secara sistematis menyempitkan ruang gerak masyarakat sipil.

**Tabel 5. Daftar Implikasi Regulasi terhadap Perkembangan OMS**

Nama Regulasi	Tahun Disahkan/ Revisi	Ketentuan Kunci Terkait Ruang Sipil	Dampak terhadap OMS
UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	1999	Memberikan landasan hukum bagi partisipasi masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi.	Memberdayakan OMS anti-korupsi dan memberikan legitimasi untuk melakukan pengawasan.
UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP)	2008	Menjamin hak publik atas informasi dan mewajibkan badan publik untuk transparan.	Kemenangan advokasi besar yang menjadi alat penting bagi OMS untuk pengawasan dan penelitian.
UU No. 11/2008 & Revisi UU No. 1/2024 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE)	2008, 2016, 2024	Mengandung pasal-pasal pencemaran nama baik dan “ujaran kebencian” (Pasal 27(3), 28(2)) yang multitafsir.	Menjadi alat utama untuk mengkriminalisasi aktivis, jurnalis, dan kritikus pemerintah, menciptakan iklim ketakutan ( <i>chilling effect</i> ).
UU No. 17/2013 & Perppu No. 2/2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas)	2013, 2017	Memberikan kewenangan luas kepada pemerintah untuk membubarkan OMS tanpa proses peradilan yang memadai.	Mengancam kebebasan berserikat dan digunakan untuk membubarkan kelompok yang dianggap berseberangan dengan pemerintah.

<sup>172</sup> Mietzner, Marcus. 2020. “Sources of Resistance to Democratic Decline: Indonesian Civil Society and Its Trials.” *Democratization* 28 (1): 1–18. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1796649>.

Nama Regulasi	Tahun Disahkan/ Revisi	Ketentuan Kunci Terkait Ruang Sipil	Dampak terhadap OMS
UU No. 1/2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru)	2023	Mengandung pasal-pasal yang mengkriminalisasi “penghinaan” terhadap presiden dan lembaga negara.	Berpotensi besar membungkam kritik dan membatasi kebebasan berekspresi serta berserikat saat berlaku penuh tahun 2026.
Revisi UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI)	2025	Memperluas kemungkinan perwira militer aktif untuk menduduki jabatan sipil di pemerintahan.	Meningkatkan risiko remilitarisasi birokrasi dan pelemahan supremasi sipil, mengembalikan pengaruh militer era Orde Baru.

Periode kepresidenan Joko Widodo (2014-2024), yang awalnya disambut dengan optimisme oleh kalangan reformis, justru ditandai oleh tren kemunduran kualitas demokrasi. Analisis dari berbagai lembaga global menunjukkan adanya stagnasi dan bahkan regresi. Kemunduran ini bukan merupakan sebuah keruntuhan mendadak, melainkan proses erosi bertahap yang didorong oleh konvergensi kepentingan antara seorang presiden yang berorientasi pada pembangunan, kekuatan oligarki yang mengakar, dan pelemahan sistematis terhadap lembaga-lembaga penjaga demokrasi.<sup>173</sup>

Konsensus akademik menunjukkan adanya “autokratisasi” yakni, kemunduran demokrasi di bawah pemerintahan Jokowi. Istilah ini merujuk pada proses di mana kualitas demokrasi menurun, bahkan ketika pemilu tetap diselenggarakan.<sup>174</sup> Karakteristik utama dari proses ini adalah kepemimpinan yang menunjukkan “komitmen suam-suam kuku terhadap norma-norma demokrasi” dan “sikap iliberal” dalam menjalankan pemerintahan.<sup>175</sup> Ini bukanlah pengambilalihan otoriter klasik, melainkan proses yang lebih halus berupa “pembesaran kekuasaan eksekutif” dan pelemahan mekanisme pengawasan dan perimbangan, di mana institusi demokrasi justru digunakan untuk

173 Power, Thomas P. 2018. “Jokowi’s Authoritarian Turn and Indonesia’s Democratic Decline.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54 (3): 307–38.

174 Mietzner, Marcus. 2024. “The Limits of Autocratisation in Indonesia: Power Dispersion and Elite Competition in a Compromised Democracy.” *Third World Quarterly*, March, 1–17. <https://doi.org/10.1080/01436597.2024.2317970>.

175 Anugrah, Iqra. 2020. “The Illiberal Turn in Indonesian Democracy.” *Asia-Pacific Journal* 18 (3). <https://doi.org/10.1017/s1557466020029691>.

merusak substansi demokrasi itu sendiri.<sup>176</sup> Pendorong utamanya adalah prioritas Jokowi pada pembangunan ekonomi dan stabilitas politik, yang sering kali mengorbankan kebebasan sipil dan prosedur demokrasi.<sup>177</sup>

Kemunduran demokrasi ini didorong oleh menguatnya “praktik oligarki lama dan kartelisme”.<sup>178</sup> Jokowi, meskipun citra awalnya sebagai orang luar, pada akhirnya terperangkap dan berkolaborasi dengan elite-elite kuat ini untuk memenangkan dan mempertahankan kekuasaan.<sup>179</sup> Hal ini menghasilkan apa yang disebut sebagai “Pembalikan Reformasi”, di mana elite penguasa menggunakan berbagai strategi—mulai dari kooptasi (dengan menarik pemimpin oposisi ke dalam kabinet), represi, hingga tantangan hukum—untuk mempersempit ruang kontestasi politik dan memutar kembali pencapaian-pencapaian demokrasi.<sup>180</sup>

Hasilnya adalah pelumpuhan institusi-institusi demokrasi, terutama pelemahan drastis Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui revisi undang-undang yang kontroversial. KPK, yang sebelumnya menjadi ikon reformasi, dianggap sebagai penghalang bagi agenda oligarki.<sup>181</sup> Dalam menghadapi tekanan ini, masyarakat sipil menjadi terfragmentasi dan tidak mampu membangun pertahanan yang solid dan bersatu.<sup>182</sup>

Kemunduran demokrasi di bawah Jokowi bukanlah sebuah anomali, melainkan hasil logis dari kelemahan struktural yang tidak terselesaikan sejak awal era Reformasi: bertahannya kekuatan oligarki dan lemahnya budaya politik. Transisi 1998 sering digambarkan sebagai “pekerjaan orang dalam,” di mana elite-elite era Soeharto berhasil mengelola proses perubahan sedemikian rupa sehingga gerakan massa pro-perubahan tidak pernah berhasil bertransformasi menjadi organisasi politik baru yang kuat.<sup>183</sup> Jaringan oligarki ini tetap utuh dan beradaptasi dengan sistem baru, menciptakan pola “berbagi kekuasaan secara kolusif”.<sup>184</sup>

Jokowi, yang pada awalnya dilihat sebagai antitesis dari elite lama, harus membuat aliansi pragmatis dengan para oligarki ini untuk memenangkan pemilu dan memerintah secara efektif, yang pada akhirnya menjadikannya seorang “demokrat bersyarat.”<sup>185</sup> Ketika

176 Mietzner. “The Limits of Autocratisation in Indonesia”

177 Warburton, Eve. 2016. “Jokowi and the New Developmentalism.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52 (3): 297–320. <https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262>.

178 Ibid.

179 Mietzner, Marcus. 2025. “Flirting with Autocracy in Indonesia: Jokowi’s Majoritarianism and Its Democratic Legacy.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, February. <https://doi.org/10.1177/18681034251318053>.

180 Baker, Jacqui. 2023. “Reformasi Reversal: Structural Drivers of Democratic Decline in Jokowi’s Middle-Income Indonesia.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 59 (3): 341–64. <https://doi.org/10.1080/00074918.2023.2286020>.

181 Mudhoffir. “The Limits of Civil Society Activism in Indonesia.”

182 Ibid.

183 Mietzner. “The Limits of Autocratisation in Indonesia”

184 Ibid.

185 Power, Thomas P. 2018. “Jokowi’s Authoritarian Turn and Indonesia’s Democratic Decline.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 54 (3): 307–38.

dihadapkan pada pilihan antara prinsip-prinsip demokrasi (misalnya, KPK yang kuat dan independen) dengan tuntutan koalisi oligarkis dan agenda pembangunannya sendiri, ia secara konsisten memilih yang kedua. Pelemahan KPK dan pengesahan UU Cipta Kerja adalah contoh utama dari pilihan ini. Oleh karena itu, “autokratisasi” ini bukanlah pemaksaan dari atas oleh seorang calon diktator, melainkan konsolidasi kekuasaan dari bawah oleh elite yang mengakar kuat yang berhasil mengkooptasi seorang presiden yang pragmatis.<sup>186</sup>

Transisi kekuasaan ke tangan Presiden Prabowo Subianto pada Oktober 2024 membuka babak baru yang sarat ketidakpastian bagi masyarakat sipil Indonesia. Pemerintahan baru ini tidak hanya mewarisi kondisi demokrasi yang telah melemah selama satu dekade terakhir, tetapi juga berpotensi mempercepat konsolidasi otoritarianisme. Berbagai analisis menunjukkan bahwa kombinasi latar belakang pemimpin, struktur koalisi politik, dan sinyal kebijakan awal menghadirkan tantangan paling signifikan bagi ruang kebebasan sipil di Indonesia sejak era Reformasi 1998.

Sinyal-sinyal kebijakan yang mengkhawatirkan pun mulai terlihat sejak awal masa pemerintahan. Salah satu langkah paling menonjol adalah revisi Undang-Undang TNI yang memperluas peran militer di ranah sipil, sebuah kebijakan yang membangkitkan kembali memori tentang doktrin “Dwifungsi ABRI” era Orde Baru dan memicu protes publik.<sup>187</sup> Langkah struktural ini sejalan dengan sikap pemerintah yang cenderung meremehkan kritik dari masyarakat sipil.<sup>188</sup> Alih-alih memberikan tanggapan substantif, pemerintah kerap menggunakan taktik defleksi, ejekan, dan seruan nasionalis untuk mendelegitimasi suara-suara kritis,<sup>189</sup> sambil mempromosikan visi “demokrasi santun” yang diartikan sebagai demokrasi dengan oposisi minimal.<sup>190</sup>

Lebih jauh, gaya pemerintahan menunjukkan kecenderungan kuat ke arah populisme dan sentralisasi kekuasaan.<sup>191</sup> Kebijakan ekonomi ambisius seperti program makan bergizi gratis (MBG) dan pembentukan pengelola investasi negara “Danantara” mengindikasikan model pengambilan keputusan yang terpusat. Gaya ini berisiko memusatkan kekuasaan di tangan presiden dan mengesampingkan peran institusi teknokratis seperti Kementerian Keuangan.<sup>192</sup> Kombinasi antara pemimpin berlatar

---

186 Mietzner. “The Limits of Autocratisation in Indonesia”

187 Aliansi Jurnalis Independen (AJI). 2025. “UU TNI Ancaman Serius Masa Depan Demokrasi.” Aji.or.id. Aliansi Jurnalis Independen. 2025. <https://aji.or.id/informasi/uu-tni-ancaman-serius-masa-depan-demokrasi>.

188 Silalahi, Benyamin Imanuel . 2025. “Komunikasi ‘Tone-Deaf’ Pemerintah: Kritik Dianggap Ancaman, Dialog Dibalas Candaan.” *The Conversation*. March 26, 2025. <https://theconversation.com/komunikasi-tone-deaf-pemerintah-kritik-dianggap-ancaman-dialog-dibalas-candaan-252941>.

189 Tempo. 2025. “Sederet Tanggapan Prabowo Atas Aksi Indonesia Gelap.” *Tempo*, July 23, 2025. <https://www.tempo.co/politik/sederet-tanggapan-prabowo-atas-aksi-indonesia-gelap-2049777>.

190 Tempo. 2024. “Demokrasi Santun Prabowo Subianto.” *Tempo*, October 22, 2024. <https://www.tempo.co/kolom/demokrasi-santun-prabowo-subianto-1096274>.

191 Tempo. 2025. “Pengamat Anggap Retret Kepala Daerah Bersifat Militeristik Dan Sentralistik.” *Tempo*, February 19, 2025. <https://www.tempo.co/politik/pengamat-anggap-retret-kepala-daerah-bersifat-militeristik-dan-sentralistik-1209358>.

192 Tempo. 2024. “Ada 7 Kemenko, Kenapa Menteri Keuangan Langsung Di Bawah Presiden Prabowo?” *Tempo*, October 22, 2024. <https://www.tempo.co/ekonomi/ada-7-kemenko-kenapa-menteri-keuangan-langsung-di-bawah-presiden-prabowo--1025417>.

belakang militer, minimnya oposisi, remiliterisasi birokrasi, serta kontrol ekonomi terpusat menciptakan sebuah prospek suram bagi masa depan ruang sipil di Indonesia.

## **Arena Digital: Ruang Baru Aktivisme dan Represi Otoritarian**

Sementara itu arena digital menjadi ruang baru aktivisme dan represi Otoritarian. Ekspansi pesat pengguna internet dan media sosial di Indonesia melahirkan ruang publik baru untuk wacana dan mobilisasi politik.<sup>193</sup> Aktivisme digital dengan cepat menjadi strategi kunci untuk menggalang dukungan, mendiskusikan isu-isu yang terpinggirkan, dan menjalankan fungsi kontrol publik terhadap pemerintah.<sup>194</sup> Menghadapi kekuatan baru ini, negara tidak tinggal diam. Pemerintah telah menghidupkan kembali “perangkat represi konvensional dari masa lalu” dan berhasil mengadaptasinya untuk digunakan di dunia maya.<sup>195</sup>

Arsitektur represi ini dibangun di atas beberapa strategi. Reinstrumentalisasi regulasi represif melalui UU ITE, terutama pasal-pasal karetnya tentang pencemaran nama baik dan “hoax”, telah secara sistematis dijadikan senjata untuk mengriminalisasi perbedaan pendapat, membungkam kritik, dan mendorong swasensor. Antara 2019-2023, setidaknya 535 individu dijerat dengan UU ini.<sup>196</sup> Terlebih, terdapat Peraturan Menteri Kominfo No. 5 Tahun 2020 memaksa platform digital untuk mendaftar dan memberikan akses data pengguna kepada pemerintah, yang secara efektif melegitimasi kontrol negara atas data pribadi warga.<sup>197</sup> Kemudian, pemerintah berinvestasi dalam teknologi pengawasan, seperti mesin perayap situs dan perangkat lunak mata-mata seperti Pegasus, serta membentuk “Unit Siber” di kepolisian nasional.

Kombinasi taktik-taktik represif ini telah berhasil menciptakan “iklim ketakutan di dunia maya”.<sup>198</sup> Sebuah survei pada tahun 2022 menemukan bahwa hampir 62% orang Indonesia merasa takut untuk menyuarakan pendapat mereka.<sup>199</sup> Hasilnya adalah penyusutan ruang sipil secara daring, yang menghambat aksi kolektif para aktivis. Para

---

193 Saud, Muhammad, Rachmah Ida, Mustain Mashud, Farhan Navid Yousaf, and Asia Ashfaq. 2023. “Cultural Dynamics of Digital Space: Democracy, Civic Engagement and Youth Participation in Virtual Spheres.” *International Journal of Intercultural Relations* 97 (November): 101904–4. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2023.101904>.

194 Ibid.

195 Hermawan, Ary. 2025. “Intra-Oligarchic Struggles and the Rise of Digital Attacks on Civil Society in Indonesia.” *Journal of Contemporary Asia*, June, 1–23. <https://doi.org/10.1080/00472336.2025.2505918>.

196 LK2 FHUI. 2024. “Polemik Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik : Eksistensi Pasal-Pasal Multitafsir Perampas Kebebasan Berpendapat .” LK2 FHUI. 2024. <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/polemik-undang-undang-informasi-dan-transaksi-elektronik-eksistensi-pasal-pasal-multitafsir-perampas-kebebasan-berpendapat/>.

197 Fatihah, Citra Yuda Nur. 2021. “Establishing a Legitimate Indonesia’s Government Electronic Surveillance Regulation: A Comparison with the U.S. Legal Practices.” *Indonesia Law Review* 3: 323–36. <https://doi.org/10.15742/ilrev.v1n3.1>.

198 Hermawan. “Intra-Oligarchic Struggles and the Rise of Digital Attacks.”

199 Tempo. 2022. “Survei Indikator Politik Indonesia: 62,9 Persen Rakyat Semakin Takut Berpendapat.” *Tempo*, April 8, 2022. <https://www.tempo.co/hukum/survei-indikator-politik-indonesia-62-9-persen-rakyat-semakin-takut-berpendapat-372879>.

aktivis dan jurnalis kini menghadapi ancaman ganda: persekusi hukum dan serangan digital seperti peretasan.<sup>200</sup>

Alih-alih hanya mencoba menandingi mobilisasi OMS, negara beradaptasi secara asimetris. Negara memanfaatkan kekuatan kedaulatannya yang unik: kemampuan untuk membuat dan menegakkan hukum (UU ITE), mengontrol infrastruktur (pemutusan internet), dan mengerahkan sumber daya besar untuk pengawasan dan perang informasi (*pendengung, spyware*). OMS dapat memobilisasi orang, tetapi mereka tidak dapat membuat undang-undang, mematikan internet, atau menjalankan peternakan *troll* yang didanai negara. Mereka memainkan permainan yang berbeda. Oleh karena itu, ruang digital telah berubah dari arena yang relatif setara menjadi medan yang diperebutkan di mana negara dan aktornya memegang keunggulan asimetris yang signifikan.

---

200 Hermawan. "Intra-Oligarchic Struggles and the Rise of Digital Attacks."

# Kontribusi Partai Politik dalam Pembangunan Demokrasi Indonesia

Berdasarkan bagian sebelumnya terdapat benang merah yang dapat ditarik dari pelbagai permasalahan dan tantangan yang dihadapi masing-masing pilar terhadap partai politik sebagai agen utama demokrasi. Kelemahan partai politik pada tiga lapisan utama menjadi lubang hitam yang dimanfaatkan oknum perusak demokrasi, yakni lapisan jabatan publik, lapisan internal, dan lapisan publik-konstituen. Kelemahan tersebut dapat menciptakan disfungsi trias politika dan mendegradasi dua pilar pendukung lainnya. Sehingga semangat pembagian kekuasaan agar terciptanya pengawasan dalam menjaga akuntabilitas dan transparansi pembuatan kebijakan publik menjadi hilang.

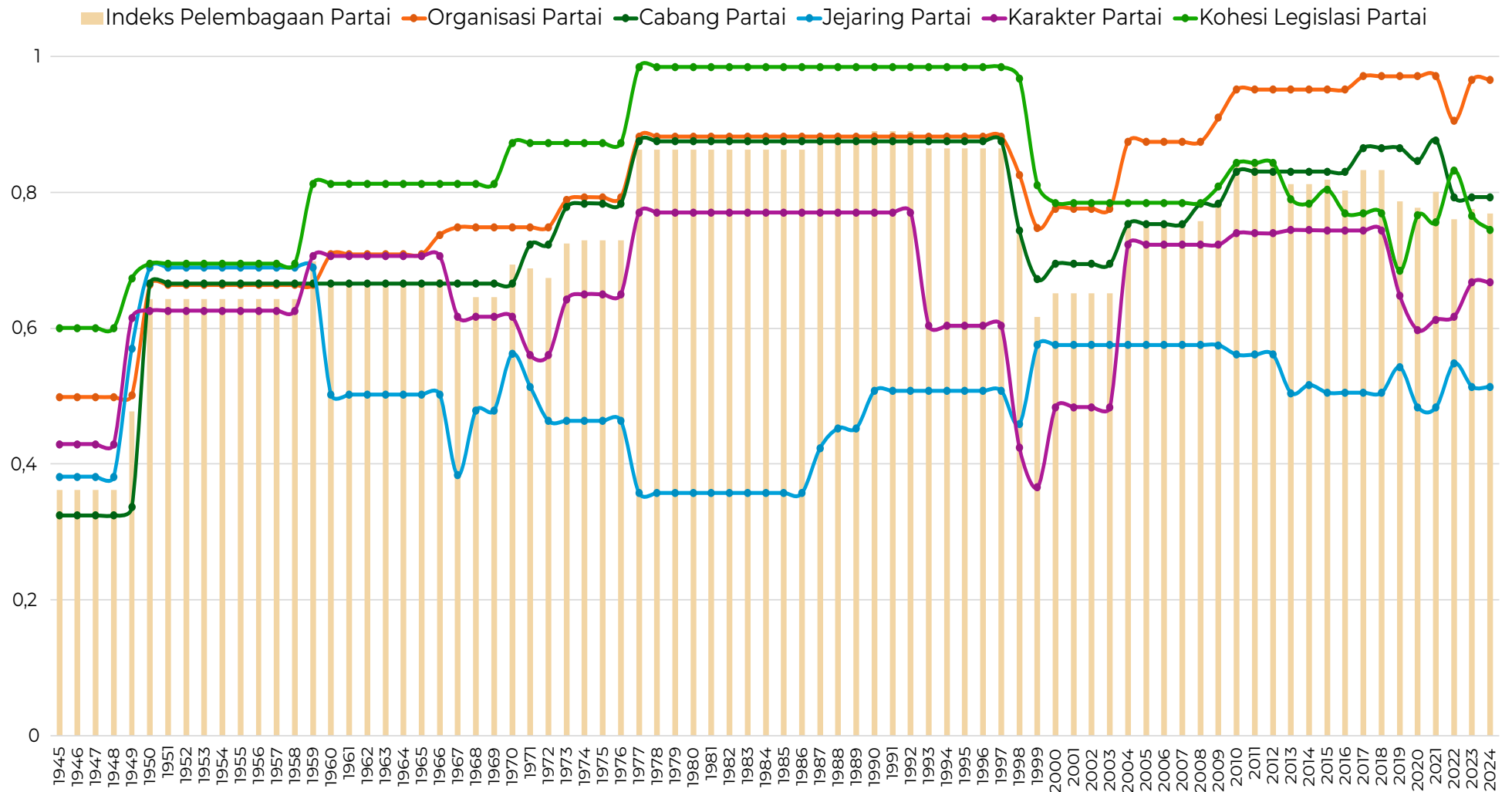
Pada tingkat jabatan publik yang diduduki oleh perwakilan partai politik masalah muncul ketika kader partai tidak dapat membawa nilai dan agenda demokratis yang dimandatkan oleh partai. Pilar eksekutif yang marak diisi oleh kader partai kerap beroperasi sebagai kekuatan mandiri yang bahkan berkompetisi secara *vis-a-vis* dengan partai politik dalam memajukan kepentingannya. Sementara itu, pilar legislatif anggota dewan yang berasal dari partai pengusung pemerintah seakan tercabut kapasitas daya kritisnya akibat ikatan koalisi politik yang memprioritaskan stabilitas politik alih-alih memainkan peran sebagai instansi perimbangan dan pengawasan. Kondisi tersebut diperburuk dengan tendensi partai politik yang kalah dalam persaingan pilpres kerap merapat terhadap penguasa demi bertahan hidup.

Pada tingkat internal partai, kantor pusat sebagai manajer strategis partai belum dapat menciptakan konsistensi arah kebijakan dan mengkoordinasikan kepentingan partai politik dengan kader di parlemen. Friksi antara kantor pusat dan faksi di parlemen mengakibatkan divergensi kohesi internal namun membangun konvergensi kepentingan politik parlemen. Pada akhirnya daya tawar partai menurun dan melemahkan fungsi-fungsi operasional partai, seperti tidak dapat mengawal pembentukan kebijakan-regulasi yang berkualitas ataupun tidak dapat melindungi independensi yudikatif, karena tindakan pragmatis mendominasi proses politik alih-alih prinsip demokrasi.

Sedangkan, pada lapisan publik-konstituen partai politik belum dapat mengoptimalkan fungsi pendidikan politik dan penguatan basis program guna melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan. Interaksi antara partai dan konstituennya hanya terjadi selang lima tahun sekali pada perhelatan pemilu ataupun pada waktu-waktu tertentu. Akibatnya, publik kurang memiliki kanal efektif dalam menyampaikan kritik ataupun upaya memengaruhi kebijakan secara konsisten. Vakumnya interaksi ini melemahkan partisipasi politik dan membatasi politik hanya untuk segelintir elite semata.

Dengan dinamika di atas, ketiga pilar utama yang bekerja kurang optimal tentu akan memberikan implikasi negatif terhadap kedua pilar pendukung lainnya. Hal tersebut mengingat pembentukan kebijakan-regulasi dan pengawasan sangat bertumpu pada ketiga lembaga formal yang bermuara dari partai politik. Oleh karena itu, urgensi terhadap

**Bagan 12. Tren Indeks Pelembagaan Partai Indonesia 1945-2024**



transformasi partai politik guna memulihkan demokrasi menjadi mendesak untuk segera dilakukan. Dalam merumuskan opsi kebijakan transformasi, bagian ini akan melakukan evaluasi terhadap pembangunan partai politik di Indonesia selama delapan dekade. Penjabaran tersebut diharapkan dapat mengidentifikasi lubang-lubang yang menjerat dan menghambat partai politik Indonesia untuk bersikap profesional.

## **Dinamika Pembangunan Partai Politik Indonesia**

Partai Politik sebagai agen dan kendaraan utama dalam berdemokrasi menjadi entitas penting untuk diperhatikan lebih dalam. Hal tersebut dikarenakan perkembangan demokrasi akan dipengaruhi oleh seberapa berkualitas partai politik yang mengisi pada kelima pilar demokrasi nasional. Monograf ini menggunakan indeks pelembagaan partai yang diterbitkan oleh V-Dem untuk menakar sejauh mana pelembagaan partai telah dilakukan dan faktor apa yang menghambat hal tersebut. Selain itu, tinjauan historis diharapkan dapat melengkapi pola yang terbangun dari penilaian indeks untuk menangkap korelasi pembangunan partai politik dengan demokrasi.

Berdasarkan indeks pelembagaan partai, pelembagaan partai di Indonesia termasuk dalam kategori baik dengan rerata selama delapan dekade sebesar 0,73 dari skala penilaian 0-1. Dalam perjalanannya indeks tumbuh progresif namun dinamika fluktuasi terjadi di tingkat indikator dengan lima pola yang terbagi pada periode Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, transisi reformasi, dan pascareformasi sebagaimana bagan di atas.

Pada periode Demokrasi Parlementer indikator-indikator tumbuh koheren melalui pembangunan struktur partai yang konsisten, baik di tingkat pusat dan cabang ataupun kohesi dan ideologi. Sehingga periode ini menunjukkan konsistensi struktur partai ideologis, terutama partai besar seperti PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Sementara, pada periode Demokrasi Terpimpin terdapat stagnasi pada seluruh indikator kecuali indikator jejaring partai. Tren penurunan indikator jejaring partai berlanjut pada periode Demokrasi Pancasila. Hubungan partai dengan pemilih semakin renggang meskipun tata lembaga meningkat, utamanya terkait kontrol partai terhadap anggota parlemen. Sedangkan, recalibrasi terhadap pelbagai indikator terjadi ketika transisi demokrasi saat Reformasi. Pembangunan ulang struktur organisasi, koherensi partai hingga relasi terhadap konstituen dimulai. Namun dalam beberapa tahun terakhir terdapat perilaku pragmatisme partai yang menciptakan kartelisasi. Posisi tersebut memperkuat posisi tapi menciptakan jarak dengan konstituen. Kelima pola tersebut terjadi dikarenakan adanya karakter khusus dari pemberlakuan kebijakan yang terjadi pada setiap periode.

## **Supremasi dan Degradasi Partai Politik pada Era Orde Lama**

Periode Orde Lama (1945-1966) merupakan babak fundamental dalam sejarah politik Indonesia yang penuh dengan eksperimentasi untuk membangun demokrasi. Awalnya, penerbitan Maklumat Pemerintah pada 3 November 1945 yang mendorong pembentukan partai politik merupakan strategi diplomasi untuk menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia adalah negara modern yang layak mendapatkan pengakuan kedaulatan. Namun, perjalanan ini terbagi menjadi dua fase kontras: era Demokrasi

Parlementer (1950-1959) yang ditandai oleh euforia kebebasan, sistem multipartai, dan supremasi parlemen, yang kemudian disusul oleh era Demokrasi Terpimpin (1959-1966). Fase kedua ini memperlihatkan pergeseran drastis menuju sentralisasi kekuasaan di tangan Presiden Soekarno, dengan peran partai politik yang dikebiri dan melembaganya peran politik militer.

Kegagalan para elite partai politik dalam membangun konsensus nasional dan stabilitas institusional selama era Demokrasi Parlementer secara langsung menciptakan justifikasi bagi lahirnya Demokrasi Terpimpin. Transisi ini mengubah peran partai dari pilar demokrasi menjadi sekadar instrumen dalam percaturan kekuasaan antara Presiden, Angkatan Darat, dan PKI, sehingga mengikis nilai-nilai demokrasi secara mendalam. Seluruh perkembangan pada masa Orde Lama bukanlah evolusi yang terencana, melainkan serangkaian eksperimen politik reaktif yang didorong oleh krisis seperti instabilitas kabinet dan kelumpuhan Dewan Konstituante. Hal ini menunjukkan bahwa belum adanya kesepakatan ideologis yang kokoh di antara para pendiri bangsa, menjadikan “demokrasi” sebagai medan pertempuran yang cair dan rentan terhadap keruntuhan oleh kekuatan otoritarian.

## **Pembangunan Partai Politik pada Demokrasi Parlementer**

Maklumat Pemerintah 3 November 1945 secara efektif membuka “kotak Pandora” kebebasan politik di Indonesia. Kebijakan ini, yang dimaksudkan untuk menumbuhkan demokrasi, melahirkan ledakan partisipasi politik yang luar biasa. Menjelang Pemilihan Umum 1955, tercatat lebih dari 30 partai politik dan lebih dari 100 kandidat perseorangan yang siap berkompetisi.<sup>201</sup> Namun, di balik euforia ini, lanskap politik Indonesia terfragmentasi secara tajam ke dalam empat aliran ideologis utama yang bersaing secara sengit memperoleh pengaruh:<sup>202</sup>

1. Nasionalisme Sekuler, yang diwakili terutama oleh Partai Nasional Indonesia (PNI).
2. Islam, yang terbelah antara kubu modernis yang dipimpin oleh Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) dan kubu tradisional di bawah Nahdlatul Ulama (NU).
3. Sosialisme Demokrat, yang digawangi oleh Partai Sosialis Indonesia (PSI).
4. Komunisme, yang diusung oleh Partai Komunis Indonesia (PKI).

Persaingan di antara aliran-aliran ini sering kali bersifat destruktif. Partai-partai politik cenderung memprioritaskan kepentingan ideologis dan kelompoknya di atas kepentingan nasional yang lebih luas. Akibatnya, politik menjadi arena “permainan menang-kalah” di mana kompromi sulit dicapai.<sup>203</sup> Akibatnya, partai-partai politik gagal membangun koalisi yang stabil dan tahan lama. Setiap pemerintahan koalisi yang

201 Arsip Nasional RI. 2015. “GUIDE ARSIP PEMILIHAN UMUM 1955 - 1999.” Arsip Nasional Republik Indonesia.

202 Burchier, David. 2016. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. London: Routledge.

203 Cheng, Teik Goh. 1972. “Why Indonesia’s Attempt at Democracy in the Mid1950s Failed.” *Modern Asian Studies* 6 (2): 225–44. <https://doi.org/10.2307/311693>.

dibentuk selalu rapuh, karena partai-partai di dalamnya maupun di luar pemerintahan lebih memprioritaskan agenda ideologisnya dan setiap saat siap menarik dukungan atau melancarkan mosi tidak percaya.<sup>204</sup>

Pemilihan Umum 1955 merupakan sebuah tonggak sejarah sekaligus sebuah paradoks besar dalam demokrasi Indonesia. Di satu sisi, pemilu ini diakui secara luas sebagai pemilu yang paling bebas, adil, dan demokratis dalam sejarah bangsa, dengan tingkat partisipasi pemilih yang sangat tinggi mencapai 87,66%.<sup>205</sup> Antusiasme rakyat ini menunjukkan adanya harapan besar terhadap proses demokrasi. Namun, di sisi lain, hasil pemilu justru menjadi konfirmasi kuantitatif atas fragmentasi ideologis yang pada akhirnya akan meruntuhkan demokrasi itu sendiri.

Baik untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Konstituante, tidak ada satu pun partai yang mampu meraih mayoritas absolut. Peta kekuatan politik yang terbelah ini memastikan bahwa setiap upaya pembentukan kabinet koalisi yang stabil menjadi sebuah tantangan yang nyaris mustahil.

Akibat langsung dari fragmentasi politik ini adalah instabilitas pemerintahan yang kronis, yang tercermin dari tujuh kali pergantian kabinet dalam kurun waktu kurang dari satu dekade (1950-1959). Namun, untuk memahami akar dari kegagalan ini, analisis tidak cukup hanya berhenti pada 'perbedaan kepentingan' antarpolisi. Kerangka teoretis yang diajukan oleh Indonesianis Herbert Feith, dalam karyanya *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, memberikan penjelasan yang lebih holistik.<sup>206</sup> Feith mengidentifikasi adanya konflik fundamental antara dua arketipe kepemimpinan di kalangan elite politik Indonesia saat itu: "administrator" dan "solidarity-maker".<sup>207</sup>

Kelompok "administrator", yang banyak diisi oleh tokoh-tokoh dari Masyumi dan PSI, adalah mereka yang berorientasi pada penyelesaian masalah secara pragmatis dan teknokratis. Mereka memprioritaskan pembangunan institusi negara yang modern, stabilitas ekonomi, dan administrasi pemerintahan yang efisien dan rasional. Mereka adalah para "problem-solvers". Di sisi lain, kelompok "solidarity-maker", yang figur utamanya adalah Presiden Soekarno dan banyak tokoh PNI, lebih berfokus pada pemeliharaan semangat revolusi, mobilisasi massa, dan pembangunan identitas nasional melalui simbol-simbol dan retorika yang membakar. Mereka adalah para "symbol-manipulators" yang mahir dalam menggalang dukungan populer.<sup>208</sup>

Benturan antara dua visi kepemimpinan inilah yang menjadi jantung dari instabilitas kabinet. Sebuah kebijakan yang dirancang secara rasional oleh para "administrator" dapat dengan mudah dijatuhkan oleh parlemen karena dianggap tidak populis atau

---

204 Krishnamurthy, S. 1965. "The Decline of Parliamentary Democracy in Burma and Indonesia: A Preliminary Note." *International Studies* 7 (3): 457–67. <https://doi.org/10.1177/002088176500700305>.

205 Aziz, Qutubuddin. 1955. "INDONESIA'S FIRST GENERAL ELECTIONS." *Pakistan Horizon* 8 (3): 400–405. <https://doi.org/10.2307/41403764>.

206 Feith, Herbert. 2006. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Equinox Publishing.

207 Ibid.

208 Ibid.

bertentangan dengan “jiwa revolusi” yang didengungkan oleh para “*solidarity-maker*”. Sebaliknya, kebijakan yang populis sering kali tidak berkelanjutan secara ekonomi dan administratif.

Pemberontakan PRRI/Permesta menjadi katalisator krusial yang memecah kebuntuan politik dan membuka jalan bagi era Demokrasi Terpimpin. Peristiwa ini secara simultan mendiskreditkan partai-partai “administrator” (Masyumi dan PSI) yang tokoh-tokohnya dituduh terlibat, sekaligus secara dramatis meningkatkan kekuatan politik dua rival utama mereka.<sup>209</sup> Di satu sisi, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI-AD), di bawah pimpinan Jenderal A.H. Nasution, tampil sebagai pahlawan dan penjaga keutuhan negara setelah berhasil menumpas pemberontakan, yang secara signifikan memperbesar legitimasi dan pengaruh politiknya.<sup>210</sup>

Di sisi lain, Presiden Soekarno, sebagai Panglima Tertinggi, memanfaatkan krisis ini untuk mendeklarasikan keadaan darurat perang, sebuah langkah yang memungkinkannya melangkahi parlemen dan memosisikan dirinya sebagai pemimpin nasional yang tegas dan tak tergantikan.<sup>211</sup> Dengan demikian, pemberontakan ini secara tidak sengaja telah melenyapkan oposisi parlementer paling kuat terhadap Soekarno dan menciptakan sebuah konstelasi kekuasaan baru di mana Presiden dan Angkatan Darat muncul sebagai kekuatan dominan, mempersiapkan panggung bagi era pascaparlenter.

Dewan Konstituante, lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat pada Pemilu 1955 dengan tugas merumuskan UUD permanen, justru menjadi panggung bagi kelumpuhan politik. Peta kekuatan di dalam Konstituante yang nyaris seimbang antara blok-blok ideologis membuat lembaga ini tidak mampu mencapai konsensus mengenai isu paling fundamental: dasar negara.<sup>212</sup>

Setelah perdebatan berlarut-larut selama lebih dari dua tahun tanpa hasil, Presiden Soekarno mengusulkan agar Konstituante kembali ke UUD 1945. Namun, usulan ini pun gagal mendapatkan dukungan dua pertiga suara mayoritas yang disyaratkan oleh UUDS 1950 dalam beberapa kali pemungutan suara.<sup>213</sup> Kegagalan Konstituante ini menciptakan sebuah kebuntuan konstitusional yang berbahaya dan menjadi justifikasi utama bagi Presiden Soekarno untuk mengambil tindakan drastis.

---

209 Feith, Herbert, and Daniel S. Lev. 1963. “The End of the Indonesian Rebellion.” *Pacific Affairs* 36 (1): 32. <https://doi.org/10.2307/2754772>.

210 Lev, Daniel S. 1963. “The Political Role of the Army in Indonesia.” *Pacific Affairs* 36 (4): 349. <https://doi.org/10.2307/2754682>.

211 Hering, Bob. 1992. “Soekarno: The Man and the Myth: Looking through a Glass Darkly.” *Modern Asian Studies* 26 (3): 495–506. <https://doi.org/10.2307/312551>.

212 Cheng, Teik Goh. 1972. “Why Indonesia’s Attempt at Democracy in the Mid1950s Failed.” *Modern Asian Studies* 6 (2): 225–44. <https://doi.org/10.2307/311693>.

213 Bourchier. *Illiberal Democracy in Indonesia*.

## Pembangunan Erosi Partai Politik pada Demokrasi Terpimpin

Menghadapi kelumpuhan politik total, pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan sebuah dekrit yang secara efektif mengakhiri era Demokrasi Parlementer.<sup>214</sup> Isi dekrit tersebut adalah pembubaran Konstituante, kembalinya UUD 1945, dan pembentukan MPRS serta DPAS.<sup>215</sup> Dekrit ini pada hakikatnya adalah sebuah tindakan ekstra-konstitusional, atau yang oleh sebagian kalangan disebut sebagai *coup d'état* konstitusional, karena membubarkan lembaga hasil pemilu dan mengubah konstitusi secara sepihak.<sup>216</sup> Lev menyoroti bahwa periode 1957-1959 merupakan momen transisi krusial di mana pusat kekuasaan politik bergeser secara dramatis dari partai-partai sipil yang terfragmentasi ke tiga kutub kekuatan baru yang akan mendominasi panggung politik selanjutnya: Presiden Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.<sup>217</sup>

Lahirnya dekrit ini tidak dapat dipahami sebagai tindakan tunggal Soekarno semata. Hal ini adalah puncak dari sebuah aliansi strategis yang terbentuk antara Presiden Soekarno dan pimpinan Angkatan Darat. Krisis yang terjadi saat itu bersifat multidimensional: kegagalan Konstituante, instabilitas kabinet, dan pemberontakan daerah seperti PRRI/Permesta yang mengancam disintegrasi bangsa.<sup>218</sup> Dalam situasi ini, menurut pandangan Soekarno dan pendukungnya, partai-partai politik telah kehilangan legitimasi dan terbukti tidak mampu menyelesaikan krisis, sehingga menciptakan kekosongan kekuasaan.

Soekarno, sebagai “*solidarity-maker*” utama, melihat ini sebagai momentum emas untuk merealisasikan gagasannya tentang “Demokrasi Terpimpin” dan mengambil alih kendali penuh atas pemerintahan.<sup>219</sup> Di sisi lain, Angkatan Darat di bawah pimpinan Jenderal A.H. Nasution juga memiliki kepentingan yang sama. Mereka memandang partai-partai sipil sebagai sumber kekacauan dan menginginkan stabilitas nasional untuk menumpas pemberontakan. Lebih dari itu, Angkatan Darat ingin melembagakan peran politiknya yang telah tumbuh signifikan sejak masa revolusi dan pemberlakuan keadaan darurat militer.<sup>220</sup> Terjadilah konvergensi kepentingan: Soekarno membutuhkan kekuatan koersif Angkatan Darat untuk menegakkan dekritnya, sementara Angkatan Darat membutuhkan legitimasi populer Soekarno untuk melakukan intervensi politik. Dekrit 5 Juli 1959 adalah manifestasi dari aliansi ini, yang secara efektif menyingkirkan partai-partai politik dari pusat kekuasaan.<sup>221</sup>

Transisi ini bukan sebuah penolakan total dari seluruh spektrum politik. Sebaliknya, beberapa partai politik justru mendukung langkah Presiden Sukarno, sementara yang

---

214 Ricklefs, M.C. 2008. *A History of Modern Indonesia since C.1200*. Editorial: Basingstoke: Palgrave Macmillan.

215 Ibid.

216 Lev, Daniel S. 1967. “Political Parties in Indonesia.”

217 Lev, Daniel S., 1967b. *The Transition to Guided Democracy : Indonesian Politics, 1957-1959*. Jakarta: Equinox Publishing.

218 Lev, Daniel S. 1963. “The Political Role of the Army in Indonesia.”

219 Feith, Herbert. 2006. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Equinox Publishing.

220 Lev, Daniel S. 1963. “The Political Role of the Army in Indonesia.”

221 Ricklefs. *A History of Modern Indonesia since C.1200*.

lain menjadi sasaran represi.<sup>222</sup> Menghadapi kebuntuan ini, sejumlah partai politik secara aktif mendukung langkah pembubaran konstituante. Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Murba, dan partai yang didukung militer, IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia), secara resmi mengusulkan agar Konstituante membubarkan dirinya sendiri.<sup>223</sup> Partai Nasionalis Indonesia (PNI) dan Nahdlatul Ulama (NU) juga telah lebih dulu menyatakan persetujuannya untuk kembali ke UUD 1945, yang secara efektif menempatkan mereka di pihak yang mendukung dekret tersebut.<sup>224</sup> Bagi PKI, langkah ini merupakan sebuah strategi politik untuk bertahan dan memperkuat posisinya, karena mereka menyadari bahwa kepentingan mereka lebih terjamin dengan bersekutu dengan Presiden daripada menghadapi kekuatan militer yang semakin anti-komunis.<sup>225</sup>

Sebaliknya, partai-partai yang dianggap sebagai oposisi utama terhadap visi Sukarno menghadapi konsekuensi yang berat. Dalam kurun waktu satu tahun setelah dekret dikeluarkan, pemerintah mengambil langkah untuk “menyederhanakan” sistem kepartaian.<sup>226</sup> Proses ini berujung pada pelarangan dua partai berpengaruh, yaitu Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan Masyumi, pada Agustus 1960.<sup>227</sup> Alasan resmi pelarangan ini adalah keterlibatan para pemimpin mereka dalam pemberontakan daerah PRRI/Permesta pada tahun 1957-1958, yang telah mendiskreditkan mereka di mata pemerintah pusat.<sup>228</sup> Penindasan terhadap Masyumi dan PSI, ditambah dengan tersingkirnya tokoh-tokoh pro-demokrasi seperti Mohammad Hatta, secara efektif menghilangkan kekuatan politik yang paling gigih memperjuangkan nilai-nilai demokrasi liberal dan parlementer.<sup>229</sup>

Dengan berlakunya Demokrasi Terpimpin, Soekarno memperkenalkan konsep Nasakom (Nasionalisme, Agama, Komunisme) sebagai kerangka ideologis baru untuk menata ulang lanskap politik Indonesia.<sup>230</sup> Nasakom bukanlah sebuah upaya untuk menyintesis ideologi-ideologi yang saling bertentangan tersebut, melainkan sebuah formula politik untuk *power-sharing* atau pembagian kekuasaan di antara tiga kekuatan utama yang diakui Soekarno: kelompok Nasionalis (diwakili PNI), kelompok Agama (diwakili NU setelah Masyumi dibubarkan), dan kelompok Komunis (diwakili PKI).<sup>231</sup>

---

222 Bunnell, Frederick P. 1966. “Guided Democracy Foreign Policy: 1960-1965 President Sukarno Moves from Non-Alignment to Confrontation.” *Indonesia* 2 (October): 37–76. <https://doi.org/10.2307/3350755>.

223 Lev, Daniel S. 1967a. “Political Parties in Indonesia.” *Journal of Southeast Asian History* 8 (1): 52–67. <https://doi.org/10.2307/20067612>.

224 Ibid.

225 Ibid.

226 Bouchier, David. 2016. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. London: Routledge.

227 Ibid. hlm 118-120.

228 Ibid.

229 Ibid.

230 Kroef, Justus M. 1962. “An Indonesian Ideological Lexicon.” *Asian Survey* 2 (5): 24–30. <https://doi.org/10.2307/3023444>.

231 Bouchier. *Illiberal Democracy in Indonesia*

Dampak langsung dari kebijakan ini adalah penjinakan dan penyederhanaan partai politik. Melalui Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1959, syarat-syarat pendirian partai diperketat, yang secara drastis mengurangi jumlah partai yang diakui. Pada tahun 1961, hanya sembilan partai politik yang diakui secara resmi.<sup>232</sup> Kosongnya ruang politik yang ditinggalkan Masyumi dan PSI dimanfaatkan secara maksimal oleh PKI. Sebagai pendukung paling vokal dan terorganisir bagi gagasan Demokrasi Terpimpin Soekarno, PKI mendapatkan perlindungan dan ruang gerak yang luas. Soekarno secara sadar menggunakan PKI sebagai kekuatan penyeimbang (*counter-balance*) terhadap Angkatan Darat, yang kekuatannya juga semakin membesar.<sup>233</sup>

Peran politik militer juga diwujudkan melalui penempatan perwira-perwira aktif dalam berbagai jabatan strategis, termasuk di dalam kabinet, parlemen (DPR-GR yang anggotanya ditunjuk), sebagai gubernur dan bupati, serta sebagai pimpinan di perusahaan-perusahaan negara hasil nasionalisasi.<sup>234</sup> Namun, posisi Angkatan Darat sebagai benteng anti-komunis yang gigih menciptakan sebuah ketegangan inheren dalam arsitektur politik Nasakom. Hal ini memicu konflik yang terus-menerus menajam dengan PKI, rival utama mereka dalam perebutan pengaruh di sekitar Soekarno.<sup>235</sup>

Pergeseran dari Demokrasi Parlementer ke Demokrasi Terpimpin membawa dampak yang menghancurkan bagi nilai-nilai dan institusi demokrasi. Perbandingannya sangat tajam<sup>236</sup>:

### 1. Kebebasan Sipil

Jika era Parlementer ditandai oleh kebebasan pers, berserikat, dan berpendapat yang sangat tinggi, era Terpimpin justru memberangusnya. Kritik terhadap presiden dianggap sebagai tindakan subversif. Para pemimpin partai oposisi seperti Sutan Sjahrir (PSI) dan Mohammad Natsir (Masyumi) dipenjara tanpa pengadilan, dan pers berada di bawah kontrol ketat pemerintah.

### 2. Lembaga Perwakilan

Puncak dari kematian demokrasi prosedural terjadi pada tahun 1960 ketika Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955 karena menolak RAPBN yang diajukannya. Ia kemudian menggantinya dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR), yang seluruh anggotanya diangkat langsung oleh Presiden. Dengan ini, fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif sepenuhnya lenyap.

### 3. Kekuasaan Eksekutif

Kekuasaan terpusat secara absolut di tangan Presiden Soekarno, yang oleh MPRS (yang juga anggotanya ia tunjuk) diangkat sebagai Presiden Seumur Hidup dan diberi gelar "Pemimpin Besar Revolusi". Kekuasaan yudikatif pun dilemahkan dan

---

232 Krishnamurthy, S. 1965. "The Decline of Parliamentary Democracy in Burma and Indonesia: A Preliminary Note." *International Studies* 7 (3): 457–67. <https://doi.org/10.1177/002088176500700305>.

233 Kroef, Justus M. van der. 1962a. "Dilemmas of Indonesian Communism." *Pacific Affairs* 35 (2): 141. <https://doi.org/10.2307/2753248>.

234 Ibid.

235 Bourchier. *Illiberal Democracy in Indonesia*

236 Feith, Herbert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Equinox Publishing.

diintervensi, menghilangkan prinsip pemisahan kekuasaan.

Setelah partai-partai politik tradisional dilemahkan, panggung politik Indonesia didominasi oleh sebuah “Segitiga Kekuasaan” yang terdiri dari Presiden Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.<sup>237</sup> Dinamika ini menggantikan sistem multipartai yang kacau, namun menciptakan sebuah konstelasi politik yang jauh lebih tidak stabil dan berbahaya. Soekarno, yang sadar tidak memiliki basis kekuatan institusional yang riil, secara sadar memainkan politik “belah bambu” dengan memelihara konflik antara Angkatan Darat dan PKI. Ia membutuhkan dukungan massa PKI untuk mengimbangi kekuatan Angkatan Darat yang berpotensi mengancam kekuasaannya, dan pada saat yang sama, ia membutuhkan Angkatan Darat untuk mencegah PKI menjadi terlalu dominan.

Akhirnya hal tersebut bukanlah sebuah sistem yang seimbang, melainkan sebuah *zero-sum game*. Setiap keuntungan yang diperoleh satu pihak dianggap sebagai kerugian langsung bagi pihak lainnya. Dengan demikian, sistem yang dirancang Soekarno atas nama ‘stabilitas’ justru secara inheren menciptakan kondisi bagi ledakan politik paling dahsyat dalam sejarah Indonesia, yang akhirnya meletus dalam Peristiwa G30S pada tahun 1965. Ini menandai babak akhir yang tragis bagi partai-partai era Orde Lama; dari aktor yang merancang negara pada awal 1950-an, mereka telah direduksi menjadi pion-pion dalam permainan kekuasaan elite yang tak terkendali, dan akhirnya tersapu oleh gelombang kekerasan yang turut mereka ciptakan.

## **Pelebagaan Subordinasi Partai Politik pada Era Orde Baru**

Jika berbicara mengenai periode Orde Baru, tentunya tidak dapat lepas dengan model pemerintahan yang otoriter di bawah kekuasaan Presiden Soeharto. Walaupun pada awal pemerintahan Orde Baru, Presiden Soeharto berjanji untuk menjalankan UUD 1945 serta Pancasila secara murni dan konsekuen, tetapi justru dalam praktiknya Presiden Soeharto menjalankan roda pemerintahan Indonesia yang sangat sentralistis dan cenderung represif. Presiden Soeharto justru mengonsepsikan dan menggunakan Pancasila sebagai tameng untuk “memberangus” lawan politiknya yang menyebabkan Presiden Soeharto sendiri mendapat kecaman dari berbagai tokoh dengan Petisi 50 pada awal dekade 1980-an.

Jauh sebelum peristiwa Petisi 50 dilayangkan pada awal 1980-an, kekuasaan sentralistis dan represif Presiden Soeharto pada saat era pemerintahan Orde Baru yang sangat mengagungkan stabilitas politik dan ekonomi tentunya sangat berpengaruh terhadap sulit bergeraknya pembangunan dan perkembangan partai politik di Indonesia. Memang jika dilihat secara historis, Pemilu 1971 merupakan pemilu pertama pada era pemerintahan Orde Baru diikuti oleh berbagai partai politik sehingga seakan-akan memberikan harapan baru bagi masyarakat Indonesia untuk menegakkan demokrasi setelah beranjak dari pemerintahan Orde Lama tepatnya pada era Demokrasi Terpimpin yang sangat sentralistis dan terjadi deparpolisasi pada saat kepemimpinan Presiden Soekarno. Namun, periode awal Orde Baru sudah ditandai dengan keinginan kuat

---

237 Lev, Daniel S. 1967. “Political Parties in Indonesia.” *Journal of Southeast Asian History* 8 (1): 52–67. <https://doi.org/10.2307/20067612>.

dari pemerintah untuk melakukan stabilisasi politik yang bermuara pada keharusan untuk mengadakan penataan partai politik. Partai politik sering dikecam sebagai faktor yang paling signifikan berada di belakang ketidakstabilan politik seperti yang sering dilontarkan Presiden Soekarno, kritik tersebut juga menjadi keyakinan bagi Presiden Soeharto.<sup>238</sup> Keinginan untuk keluar dari “sistem multipartai ekstrem” yang berlaku pada Demokrasi Parlementer sebenarnya telah dicoba sewaktu Soekarno berkuasa.<sup>239</sup> Penyederhanaan partai politik pertama kali dilakukan pada tahun 1960 dari 40 partai lebih menjadi tinggal 12 partai, kemudian turun lagi menjadi 10 partai saat Masyumi dan PSI dinyatakan sebagai partai terlarang pascapemberontakan PRRI/Permesta dan kemudian berkurang satu lagi pada pertengahan tahun 1965 saat Partai Murba juga ikut dibekukan oleh Presiden Soekarno.<sup>240</sup>

Nyatanya, Pemilu 1971 merupakan kontestasi pemilu terakhir yang diikuti oleh berbagai partai politik, karena beberapa tahun kemudian pemerintah era Orde Baru memaksakan partai politik untuk melakukan fusi (penggabungan) dan puncaknya pada tahun 1975 dengan terbitnya UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang merupakan salah satu instrumen hukum dalam menguntungkan Golongan Karya (Golkar) sebagai kendaraan politik Presiden Soeharto untuk melanggengkan kekuasaannya secara absolut. Fusi tersebut menyebabkan kontestasi politik di Indonesia kala itu sangat terbatas dengan menyisakan 2 partai politik yakni Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan 1 golongan yakni Golongan Karya (Golkar). Walaupun tidak ditulis secara terang-terangan, namun UU No. 3 Tahun 1975 memberi makna untuk melarang pendirian organisasi atau partai politik lainnya selain apa yang ditentukan dalam UU tersebut.

Namun, pada masa awal Orde Baru (tepatnya antara tahun 1967 dan 1969) terdapat kritik terhadap sistem kepartaian. Kritik-kritik tersebut dikelompokkan menjadi tujuh tuntutan oleh R. William Liddle sebagai berikut.<sup>241</sup>

Partai-partai lebih berorientasi pada “ideologi” daripada program”.

1. Partai-partai memperuncing ketegangan ideologis di kalangan rakyat Indonesia, baik di tingkat elite maupun tingkat massa.
2. Partai-partai menciptakan berbagai ketegangan organisasi di dalam masyarakat.
3. Para pemimpin partai pada dasarnya adalah orang-orang yang mencari kesempatan untuk diri sendiri, serta lebih tertarik pada kesejahteraan mereka sendiri dan sekutu-sekutu mereka daripada kepentingan umum.
4. Pemimpin-pemimpin partai terpisah dari para pemilih yang semestinya mereka wakili.

---

238 Soekarno, *Pilihlah Demokrasimu Yang Sejati*, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1956).

239 Zulkarnain dan Safrizal Rambe, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Laporan Penelitian Stimulus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional* (2018) hlm 46.

240 Ibid.

241 R. William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, (Jakarta: Grafiti, 1992) 94-99.

5. Kerusakan yang ditimbulkan oleh sistem kepartaian tidak terbatas pada organisasi partai saja tetapi juga pada lembaga-lembaga lainnya.
6. Terakhir, sistem banyak partai dianggap sebagai penyebab utama ketidakstabilan pemerintahan parlementer.

Tetapi sebelum terjadinya fusi partai politik, pemerintahan Orde Baru juga kerap mengintervensi kegiatan partai politik lain, bahkan mengganggu proses pembentukan partai politik. Contoh nyatanya, pada era awal-awal pemerintahan Orde Baru, Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Parmusi) penuh dari intervensi Presiden Soeharto dari sejak proses pembentukannya. Hal tersebut dikarenakan, pada kala itu Presiden Soeharto tidak menginginkan adanya orang-orang mantan anggota Partai Masyumi menduduki struktural pengurus di Parmusi yang merupakan partai baru. Kemudian, saat kongres pertama dilaksanakan dengan hasil Mohammad Roem terpilih sebagai Ketua Umum. Namun, Presiden Soeharto menolak hasil kongres tersebut dengan alasan tidak menginginkan tokoh-tokoh yang terlibat dalam pemberontakan PRRI/PERMESTA untuk terlibat dalam struktural pengurus Parmusi. Setelah melalui proses negosiasi, akhirnya Presiden Soeharto merestui kedua tokoh Muhammadiyah yang menjabat sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Umum Parmusi yakni H. Djarnawi Hadikusumo dan Drs. Lukman Harun yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Presiden RI No. 70 Tahun 1968.<sup>242</sup>

Akan tetapi, bukti intervensi pemerintah Orde Baru terhadap Parmusi tidak hanya berhenti pada proses berdirinya saja. Presiden Soeharto melakukan intervensi terhadap internal Parmusi dengan mendukung kubu tandingan yang digerakkan oleh Jailani Naro dan Imran Kadir yang aktif mengkritik kepemimpinan Djarnawi. Hal tersebut berakibat pada kubu Jailani Naro dan Imran Kadir melakukan kup terhadap kepemimpinan Djarnawi. Jailani Naro dan Imran Kadir menyalahkan kepemimpinan Djarnawi karena menganggap ABRI sebagai lawan, dan sekaligus menunjuk dirinya sebagai formatur yang akan menyusun personalia struktur organisasi baru.<sup>243</sup> Manuver politik Jailani Naro dan Imran Kadir segera memicu konflik internal. Djarnawi didukung arus bawah, sedangkan Jailani Naro dan Imran Kadir yang hampir tidak dikenal, namun memiliki kelihaihan bernegosiasi di tingkat suprastruktur.<sup>244</sup> Konflik tersebut menyebabkan aksi saling pecat memecat antara kedua kubu tersebut hingga berakhir pada tanggal 20 November 1970 melalui Surat Keputusan RI No. 77, pemerintah menunjuk orang ketiga yakni H.M.S. Mintaredja seorang tokoh Muhammadiyah yang akomodatif sebagai Ketua Umum. Mintaredja sendiri bukan anggota Parmusi.<sup>245</sup>

Dari contoh kasus tersebut, dapat dikatakan bahwa keadaan partai politik bukan sebagai instrumen penegak demokrasi, karena masih sangat kental intervensi pemerintah Orde Baru terhadap kemandirian partai politik. Hal tersebut menyebabkan partai politik tidak mampu menjalankan fungsi-fungsinya secara optimal, bahkan bisa

---

242 Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996) 246.

243 Cecep Suryana, et.al, *Dinamika Politik Islam di Indonesia*, (Bandung: Gunung Djati Publishing, 2024) 78.

244 Ibid.

245 Ibid, 79.

dikatakan gagal dalam menegakkan dan memelihara demokrasi di Indonesia. Jika melihat kembali kasus intervensi politik pemerintah terhadap Parmusi, juga memberi bukti bahwa partai politik pada era Orde Baru memiliki demokrasi internal yang buruk sehingga menyebabkan partai politik tidak bisa berdiri independen. Dari peristiwa yang dialami oleh Parmusi mencerminkan bahwa kehidupan partai politik pada era Orde Baru sangat jauh dari nilai demokrasi bahkan dimulai dari tahap awal pembangunan partai politik akibat sangat kentalnya pengaruh pemerintah terhadap pembentukan struktur jabatan partai politik yang membuat sirkulasi elite juga terhambat dan tidak berjalan secara demokratis karena adanya “orang titipan” pro pemerintah akibat intervensi pemerintah yang dengan mudah mendapat jabatan pada partai politik. Perilaku pemecah belah internal partai politik yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru terhadap Parmusi adalah salah satu langkah Presiden Soeharto untuk membangun legitimasi kekuasaannya dengan meredam pembangunan partai politik lain agar dapat kekuasaannya tidak terganggu.

Kehidupan partai politik pada era Orde Baru tentunya tidak terlepas dari bayang-bayang dan kontrol dari kekuasaan sentralistik Presiden Soeharto. Bahkan seperti yang sudah diketahui bahwa Pemilu 1971 merupakan pemilihan umum yang pertama dan terakhir dengan sistem multipartai. Karena setelah itu, tepatnya mulai dari Pemilu 1977 hingga akhir kejayaan pemerintahan Orde Baru, kontestasi Pemilu Indonesia hanya diwarnai oleh Golkar, PDI dan PPP yang selalu dimenangkan oleh Golkar. Nasib partai politik seperti Parmusi yang menjadi studi kasus di atas terpaksa harus masuk ke dalam fusi partai politik pada saat itu akibat berlakunya UU No.3 Tahun 1975. Parmusi bergabung dengan partai berbasis agama Islam lainnya yakni PSII, Perti dan NU yang menjadi satu dengan nama PPP pada tahun 1973.

Perjalanan PPP pada pemerintahan Orde Baru juga tidak berjalan dengan mulus karena di dalam PPP juga terdapat faksi di dalam partai yang sering bertikai seperti pertikaian internal pada masa kepemimpinan Jailani Naro terhadap kalangan tokoh NU terjadi pada Pemilu tahun 1982 yang mengurangi jumlah calon legislatif PPP dari kalangan tokoh NU dan menempatkan para nama caleg dari tokoh NU di daftar yang sulit untuk memenangkan pemilihan kursi legislatif.<sup>246</sup> Bahkan intervensi tersebut belum usai, karena kekuasaan Presiden Soeharto yang absolut mewajibkan penerapan Pancasila sebagai asas tunggal melalui Ketetapan MPR No.II/MPR/1983 dan perubahan UU partai politik yakni UU No. 3 Tahun 1985 yang membuat partai politik semakin terkurung dalam kekuasaan pemerintahan Orde Baru seperti contohnya adalah PPP yang terpaksa mengganti logo partai politiknya dari Ka’bah menjadi bintang untuk merepresentasikan sila kesatu Pancasila. Implementasi asas tunggal Pancasila tersebut juga membuat NU memisahkan diri dari PPP melalui Mukhtar Situbondo 1984 dengan menyatakan kembali pada Khittah 1926. Mengenai kondisi PPP era Orde Baru, Fachry Ali dan Iqbal Abdurrauf berpendapat sebagai berikut.<sup>247</sup>

---

246 Osbin Samosir, *Partai Politik Pada Abad 21: Pengertian, Fungsi, Dan Praktik Di Indonesia*, (Jakarta: UKI Press, 2022) 102.

247 Fachry Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimima, *Merosotnya Aliran Dalam Partai Persatuan Pembangunan” dalam Analisa Kekuatan Politik Indonesia*, (LP3ES, 1995) 72.

1. Terdapat kerapuhan dalam tubuhnya, yaitu tidaknya kesatuan pendapat di kalangan partai-partai yang menjadi unsurnya serta adanya intervensi luar dalam menentukan kebijakan intern.
2. PPP sejak 1973 (hingga beberapa tahun ke depan) ternyata tidak pernah mampu menciptakan mekanisme pengendali dan peredam konflik oleh adanya basis faksionisme yang ia kandung.
3. Dalam tubuh partai ini sebenarnya tidak ada suatu kepemimpinan legitimasi dan kuat.
4. Unsur-unsur dalam tubuhnya hanya memikirkan keuntungan sendiri atas partai dan bukan sebaliknya.
5. Tingkat intensitas dialog intern partai sangat rendah.
6. Partai tidak lebih dari suatu perkumpulan federatif.

Tindakan-tindakan intervensi terhadap partai politik yang kerap dilakukan oleh pemerintah Orde Baru tentunya menghambat proses pembangunan berkembangnya partai politik pada saat itu, sehingga memiliki dampak buruk yakni lemahnya penegakkan demokrasi di Indonesia. Hal tersebut terjadi pada era pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Tindakan intervensi terhadap partai politik tidak hanya dialami oleh partai politik berbasis Islam seperti Parmusi, tetapi juga dialami oleh partai politik lainnya. Seperti halnya dialami oleh partai spektrum nasionalis yakni PNI (Partai Nasional Indonesia) yang sangat identik dengan partainya Presiden Soekarno. Pergerakan PNI tentunya sudah diawasi sejak meledaknya peristiwa G30S (Gerakan 30 September), Ketua Umum PNI Ali Sastroamidjojo dan Sekretaris Jenderal Ir. Surachman disingkirkan melalui kongres yang dipantau secara ketat oleh pemerintah Orde Baru. Orang yang menggantikan posisi mereka adalah Osa Maliki dan Usep Ranuwihardja yang mendapat dukungan dari pemerintah Orde Baru.<sup>248</sup> Tidak berhenti sampai di situ, intervensi pemerintah Orde Baru tetap terus dilakukan terhadap tubuh PNI. Setelah Osa Maliki meninggal dunia pada tahun 1970, Ali Moertopo yang merupakan orang terdekat dari Presiden Soeharto mengirim utusannya untuk melakukan intimidasi dan sejumlah uang agar memastikan kursi ketua umum jatuh pada Hadisoebeno Sosrowerdojo yang merupakan orang terdekat Presiden Soeharto.<sup>249</sup>

Hampir serupa dengan apa yang terjadi dan dialami oleh Parmusi-PPP, setelah PNI mengalami fusi pada tahun 1973 dengan Partai Murba, Partai IPKI, Parkindo dan Partai Katolik menjadi PDI. Perjalanan PDI-pun tidak terlepas dari intervensi pemerintah Orde Baru. Contoh kasus intervensi pemerintah Orde Baru terhadap PDI bisa disaksikan dari kasus perpecahan internal PDI yang semula berawal dari terpilihnya Megawati Soekarnoputri sebagai Ketua Umum PDI periode 1993-1998 yang dianggap mengganggu stabilitas pemerintahan Orde Baru atas hasil kongres di Surabaya. Kemudian, pemerintah

---

248 Zulkarnain dan Safrizal Rambe, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Laporan Penelitian Stimulus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional* (2018) 43.

249 David Bouchier, *Illiberal Democracy In Indonesia: The Ideology of the Family State, Politics in Asia*, (New York: Routledge, 2015) 161.

Orde Baru mendukung PDI secara paksa agar segera melakukan kongres di Medan untuk menggulingkan Megawati pada tanggal 22 Juni 1996 dan terpilih Soerjadi sebagai Ketua Umum PDI hanya untuk dua tahun periode sisa yakni untuk periode 1996-1998.<sup>250</sup> Perpecahan internal PDI menyebabkan terjadinya peristiwa tragis penuh darah tanggal 27 Juli 1996 yang sangat dikenal dengan nama “Peristiwa Kudatuli”. Peristiwa tersebut merupakan salah satu bentuk perlawanan dari PDI kubu Megawati Soekarnoputri terhadap intervensi partai politik yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru.

Dari peristiwa-peristiwa di atas, sebenarnya dapat ditarik garis lurus bahwa posisi Golkar tentunya sangat kuat dibandingkan dua parpol lainnya yakni PDI dan PPP, hal tersebut bisa dibuktikan dengan berlakunya UU No. 3 Tahun 1975 yang sangat jelas hanya menguntungkan posisi Golkar dalam kancah politik Indonesia. Sehingga pesaing dari Golkar yakni PDI dan PPP tidak mampu menyaingi kekuatan Golkar, apalagi struktur kekuasaan pemerintahan Orde Baru pada saat itu didukung oleh tiga unsur pokok yakni militer, Golkar dan birokrasi<sup>251</sup>, yang ketiga pilar tersebut tidak bergerak secara otonom dan bebas, tetapi terkelola dan terkendali oleh Presiden Soeharto sehingga posisi Golkar sebagai kekuatan elektoral pemerintah di parlemen harus bersinergi positif dengan ABRI dan birokrasi.<sup>252</sup>

Proses terbentuknya Golkar sebagai kendaraan politik yang sangat dominan bisa dilacak dari proses pembangunannya jauh sebelum terbitnya UU No. 3 Tahun 1975, Golkar berawal dari Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar) yang dibentuk oleh pemerintah Orde Baru dalam rangka menghadapi pemilu. Cikal bakal organisasi tersebut terbentuk pada masa Demokrasi Terpimpin yang disponsori oleh ABRI dengan membentuk berbagai organisasi massa untuk menandingi PKI.<sup>253</sup> Kemudian, melalui Surat Keputusan No. 507 Tahun 1969 terbentuklah tujuh KINO (Kelompok Induk Organisasi) yang ditujukan untuk memperkuat posisi Golkar dalam menghadapi Pemilu 1971. Enam dari Kino tersebut dipimpin oleh para pemimpin Sekber Golkar yang memiliki latar belakang militer yakni Brigjen Gatot Suwagi, Brigjen Suhardiman, Brigjen Dr. Amino Gondokusumo, Mayjen Sugandhi, Mayjen Isman dan Mayjen Djamin Gintings.<sup>254</sup> Kecuali Kino Karya Pembangunan yang dipimpin oleh Sumiskum yang berlatar belakang sipil.<sup>255</sup>

Pada tahap selanjutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang sangat menguntungkan Sekber Golkar dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 12 Tahun 1969 (umumnya dikenal dengan istilah Permen 12)

---

250 Samosir, *Partai Politik Pada Abad 21: Pengertian, Fungsi, Dan Praktik Di Indonesia*, (Jakarta: UKI Press, 2022), 108.

251 Bahtiar Effendy, et.al, *Beringin Membangun: Sejarah Politik Partai Golkar*. (Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu, 2012) 12.

252 Ibid.

253 Lili Romli, *Partai Politik: Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2021) 103-104.

254 Ken Ward, trans. R.H Widada, *NU, PNI Dan Kekerasan Pemilu 1971* (Yogyakarta: Penerbit Gading, 2024) 37.

255 Ibid.

yang mengharuskan setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk menjadi anggota dan simpatisan Golkar yang tentunya sangat merugikan partai politik karena sebagian simpatisan mereka berasal dari kalangan birokrasi.<sup>256</sup> Permendagri No.12 ditujukan untuk “pemurnian” keterwakilan Golkar di badan legislatif provinsi dan daerah akan diganti jika mereka ternyata berafiliasi dengan partai politik.<sup>257</sup> Begitu juga dengan perwakilan yang tergolong sebagai alim ulama (ahli agama) akan dicopot jika mereka berhubungan dengan partai Islam atau Kristen, dan digantikan oleh ulama yang tidak mempunyai hubungan dengan partai.<sup>258</sup> Permendagri No. 12 sebagian ditujukan untuk memberikan dorongan bagi pembentukan organisasi Golkar provinsi dan cabang.<sup>259</sup>

Pemerintah Orde Baru juga menerbitkan UU No. 15 Tahun 1969 yang digunakan sebagai landasan hukum untuk Pemilu sekaligus untuk menjadi instrumen yang memberi legitimasi kekuatan Golkar untuk memenangkan Pemilu 1971 secara dominan. Salah satu pasal yang krusial dari UU tersebut terdapat pada Pasal 17 ayat (2) UU No. 15 Tahun 1969 yang menjelaskan bahwa pengajuan calon anggota DPR hanya dapat diajukan oleh suatu organisasi sehingga perorangan tidak dapat mengajukan calon. Hal itu menyebabkan hanya ada sepuluh organisasi yang berhak mengikuti Pemilu 1971 yakni Golkar, PNI, Parkindo, Murba, IPKI, Partai Katolik, NU, Parmusi, PSII dan Perti.<sup>260</sup> Pasal tersebut sudah mencerminkan bahwa pemerintahan Orde Baru memiliki tujuan untuk memangkas jumlah partai politik yang tentunya akan mengarah dan berkembang menjadi fusi partai politik.

Kemudian, pemerintah Orde Baru memperkuat kedudukan Golkar dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1970 tentang Pengaturan Kehidupan Politik Pejabat-Pejabat Negeri Dalam Rangka Pembinaan Sistem Kepegawaian Negeri Republik Indonesia yang menjadi instrumen hukum untuk sumber kekuatan bagi Golkar untuk memenangkan Pemilu 1971. Berdasarkan PP tersebut, kategori pegawai negeri tertentu yang dilarang menjadi anggota partai politik adalah anggota ABRI, seluruh pegawai sipil Kementerian Pertahanan, hakim dan jaksa penuntut umum, sejumlah kecil pejabat tertentu termasuk Gubernur dan Deputy Gubernur Bank Indonesia, serta pejabat penting lainnya yang akan ditetapkan oleh Presiden.<sup>261</sup> Pegawai negeri yang terkena dampak diberi waktu yang cukup singkat yakni enam bulan untuk memutuskan tetap menjadi anggota partai politik atau tetap mengemban jabatan sebagai pegawai negeri.<sup>262</sup> Pada akhirnya, PP No. 6 Tahun 1970 dijadikan sebagai alat bagi pemerintah Orde Baru

---

256 Zulkarnain dan Safrizal Rambe, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Laporan Penelitian Stimulus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional* (2018) 40.

257 Ken Ward, trans. R.H Widada, *NU, PNI Dan Kekerasan Pemilu 1971* (Yogyakarta: Penerbit Gading, 2024) 16.

258 Ibid.

259 Ken Ward, trans. R.H Widada, *NU, PNI Dan Kekerasan Pemilu 1971* (Yogyakarta: Penerbit Gading, 2024) 16.

260 Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019) 61.

261 Ken Ward, trans. R.H Widada, *NU, PNI Dan Kekerasan Pemilu 1971* (Yogyakarta: Penerbit Gading, 2024) 16.

262 Ibid.

untuk membenarkan larangan terhadap lebih banyak pegawai pemerintah melakukan kegiatan partai atau tetap menjadi anggota partai politik dan juga sebagai alat untuk menggiring pejabat negeri untuk masuk ke dalam Golkar.<sup>263</sup> Mobilisasi terhadap pegawai negeri kemudian dikembangkan melalui lembaga Korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri (Kokarmendagri) yang merupakan cikal bakal dari Korps Pegawai Negeri (Korpri) yang kemudian mempunyai peran vital dalam mewujudkan kemenangan Golkar dengan memobilisasi kekuatan dukungan secara penuh dari kalangan birokrat pada era pemerintahan Orde Baru berkuasa. Dengan adanya lembaga seperti ini maka penanam asas monoloyalitas (memiliki loyalitas tunggal kepada negara dan pemerintah) kepada para pegawai negeri gencar dikembangkan sehingga berimplikasi pada kemenangan Golkar pada setiap kontestasi pemilu di era Orde Baru.

Pihak militer juga berusaha ekstra keras untuk memenangkan Golkar dengan melibatkan tokoh-tokoh pejabat militer seperti Amir Machmud dan Ali Moertopo<sup>264</sup> demi memenangkan Pemilu 1971. Amir Machmud menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri dan Ketua Umum Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) sedangkan Ali Moertopo menjabat sebagai Kepala Operasi Khusus, Asisten Pribadi Presiden dan Penasehat Badan Pemenangan Pemilu Golkar.<sup>265</sup> Hal ini tentunya menunjukkan cikal bakal begitu kuatnya peran ABRI dalam tubuh Golkar yang berimplikasi pada tidak terkalahkannya Golkar pada setiap kontestasi pemilu era pemerintahan Orde Baru.

Alhasil Golkar memenangkan Pemilu 1971 secara dominan dengan meraih angka sebanyak 62,80% dengan perolehan total 236 kursi. Kemenangan Golkar sejak awalnya memang telah diwarnai oleh berbagai pelanggaran dan hal itu terus berlangsung sepanjang Pemilu-Pemilu Orde Baru. Kemenangan besar Golkar sejak Pemilu 1971 menjadikan Golkar dapat mengambil setiap keputusan tanpa memedulikan suara partai politik lain karena jumlah suara yang diperolehnya merupakan mayoritas.<sup>266</sup> Kemenangan Golkar pada Pemilu 1971 juga diwarnai oleh paksaan, seperti kebanyakan pegawai negeri dan pamong desa dilarang berkampanye untuk partai pilihan mereka sendiri dan diharuskan untuk bergabung dengan dan bekerja untuk Golkar.<sup>267</sup> Demikian juga dengan contoh kasus intimidasi yang ditujukan pada saingan terkuat Golkar yakni NU yang merupakan hasil catatan oleh Andree Feillard<sup>268</sup> bahwa Babinsa di tingkat desa-desa mengadakan pengawasan politis dan sering kali terlibat dalam sejumlah intimidasi, seperti memaksa untuk menandatangani pernyataan meninggalkan Partai NU, dilarang meninggalkan tempat tinggal selama masa kampanye atau intimidasi fisik

---

263 Ibid.

264 Romli, *Partai Politik: Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2021) 103-104.

265 Ibid.

266 Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019) 69.

267 Ibid.

268 Zulkarnain dan Safrizal Rambe, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Laporan Penelitian Stimulus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional* (2018) 46.

seperti pemukulan, penahanan dan disuruh berjalan kaki sejauh 50 Km.<sup>269</sup> Namun, Ali Moertopo berpendapat lain perihal kemenangan Golkar pada Pemilu 1971. Moertopo mengatakan justru kemenangan Golkar merupakan tanda bahwa Golkar memperoleh legitimasi dari rakyat, “bahkan dapat dikatakan dengan Pemilu 1971 itu rakyat hendak menunjukkan bahwa seluruh harapannya ditumpukan pada Golongan Karya.”<sup>270</sup>

Dalam teori yang diungkapkan Maurice Duverger, dapat dikatakan bahwa Golkar merupakan partai politik *with majority bent*. Hal tersebut dikarenakan Golkar telah menguasai hampir absolut, sehingga bisa mengendalikan permainan dalam bentuk apapun.<sup>271</sup> Tidak hanya berstatus sebagai partai politik *with majority bent*, Golkar juga menyandang gelar sebagai *dominant party* karena perpaduan unsur penguasaan seluruh suara yang bisa berbuat apa saja sejauh disetujui oleh setiap prinsip demokrasi tanpa merasa takut kalah dalam suara dengan kemenangannya yang sangat dominan dari Pemilu 1971 hingga pemilu-pemilu berikutnya<sup>272</sup> dan berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru. Jalan kemenangan dominan yang diperoleh Golkar lebih dipermudah dengan fusi partai politik melalui UU No. 3 Tahun 1975 dengan konsep “massa mengambangnya” yang membatasi masyarakat untuk aktif dalam kegiatan politik dan penerapan asas tunggal Pancasila pada UU No. 3 Tahun 1985 yang sangat merugikan partai politik lawannya terutama PPP.

Dari studi kasus tersebut dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa peran pemerintah dan Golkar semasa Orde Baru andil dalam menciptakan kerusakan terhadap demokrasi di Indonesia pada masa itu, dikarenakan kehadiran Golkar menciptakan kontestasi pemilu yang tidak sehat sepanjang Orde Baru berkuasa dengan mengeluarkan berbagai peraturan yang diperuntukkan memberi jalan mulus bagi Presiden Soeharto untuk berkuasa dengan dominan dan dalam rentan waktu yang amat lama. Padahal, perlu diketahui bahwa salah satu esensi dari demokrasi adalah terciptanya kontestasi pemilu yang sehat. Selain itu, pemerintah Orde Baru aktif melakukan intervensi terhadap partai-partai politik lain yang tentunya sangat menghambat pembangunan dan perkembangan partai politik, belum lagi sejak terjadinya pembatasan terhadap jumlah partai politik yang membuat ruang masyarakat maupun partai politik itu sendiri untuk menggunakan hak politiknya menjadi sangat terbatas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa partai politik pada era Orde Baru terutama PDI dan PPP cenderung tidak dapat menampung aspirasi rakyat dengan baik dikarenakan harus berhadapan dengan pemerintah sangat represif di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dan sulitnya menandingi dominasi Golkar yang merupakan kendaraan politik Presiden Soeharto untuk menguasai perpolitikan Indonesia dalam waktu yang lama.

---

269 Ibid.

270 Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional* (Jakarta: CSIS, 1974) 68.

271 Daniel Dhakidae, *Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia dalam Analisa Kekuatan Politik di Indonesia* (1995) 215.

272 Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019) 69.

## Rehabilitasi dan Dekadensi Partai Politik pada Era Pascareformasi

Transisi ke Era Reformasi menandai awal musim semi demokrasi dan dimulainya kebebasan politik di Indonesia. Pembatasan dan pengebirian ruang publik yang diterapkan selama tiga dekade telah menjadi bom waktu yang pada akhirnya meruntuhkan kekuasaan rezim Orde Baru di tengah besarnya gelombang protes masyarakat sipil tahun 1998 yang menuntut dibukanya saluran partisipasi demokratis. Atas desakan tersebut, Pada 1 Februari 1999 Presiden Habibie bersama lembaga legislatif segera mengesahkan sejumlah UU krusial sebelum dilakukannya amandemen konstitusi lebih lanjut di MPR.<sup>273</sup> Di antaranya paket UU Politik, yang mencakup: UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu; dan UU No. 4 tentang Susunan-Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang mengganti UU Susduk era Orde Baru.<sup>274</sup>

UU No. 2 Tahun 1999 telah membuka ruang luas bagi pendirian partai politik, memungkinkan kebebasan mendirikan partai politik tanpa pembatasan ketat, seperti pada era Orde Baru yang memaksakan fusi partai.<sup>275</sup> Dari yang semula hanya tiga partai: PDI yang mewakili aliran nasionalisme-sekuler; PPP mewakili ideologi keagamaan; dan Golkar mewakili nasionalisme pembangunan/Pancasila menjadi 141 partai berdasarkan pengesahan Kementerian Hukum dan HAM. Adapun, dari angka tersebut, sebanyak 48 partai yang berhasil lolos verifikasi untuk mengikuti pemilu tahun 1999.<sup>276</sup>

Fenomena lonjakan drastis partai politik baru tersebut dapat dilihat dalam kacamata respons positif masyarakat terhadap dibukanya saluran demokrasi. Dalam hal ini, Nurhasim menyoroti bahwa pertumbuhan partai politik pada masa awal Reformasi, antara lain didorong oleh faktor politik aliran yang sudah berkembang sejak masa Orde Lama namun dibungkam selama era Orde Baru.<sup>277</sup> Hal ini misalnya dapat dilihat dari aspek kategori ideologi dari ke-48 partai yang mengikuti pemilu 1999 tersebut. Terdapat 8 partai beraliran nasionalisme-sosialisme yang sebagian besar merupakan pecahan dari PDI, termasuk PDI Perjuangan (PDI-P) yang menjadi pemenang Pemilu 1999 dan salah satu partai terbesar pada era Reformasi. Selain itu, munculnya Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), dan 8 partai beraliran Islam lainnya, merupakan fragmentasi dari yang sebelumnya disatukan ke dalam PPP. Di antara dua aliran besar ini, muncul partai juga partai baru yang mengusung agenda reformasi seperti Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Keadilan (PK).<sup>278</sup>

273 Andreas Ufen, "Political Parties and Democratization in Indonesia," dalam *Democratization in Post-Suharto Indonesia* (Eds.). Marco Bunte dan Andreas Ufen. (Routledge, 2009): 157.

274 Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019) 182-183.

275 *Ibid.*, 183.

276 Osbin Samosir, *Partai Politik Pada Abad 21: Pengertian, Fungsi, Dan Praktik Di Indonesia*, (Jakarta: UKI Press, 2022) 111-112.

277 Moch. Nurhasim, "Kegagalan Modernisasi Partai Politik di Era Reformasi," *Journal of Political Research* 10, no. 1 (2013): 19, <https://doi.org/10.14203/jpp.v10i1.215>.

278 Osbin Samosir, *Partai Politik Pada Abad 21: Pengertian, Fungsi, Dan Praktik Di Indonesia*, (Jakarta: UKI Press, 2022) 114-115.

Hasil Pemilu 1999 pun menunjukkan proporsi yang relatif beragam dan tidak ada satu kekuatan partai yang dominan. Tercatat bahwa terdapat 21 partai yang berhasil meloloskan calonnya ke parlemen dengan perolehan suara terbesar dimenangkan oleh PDI-P (33,74% atau 120 kursi), diikuti oleh PKB (12,61% atau 51 kursi), dan PAN (7,12% atau 34 kursi).<sup>279</sup> Meskipun PDI-P pada saat itu merupakan partai pemenang Pemilu, namun partai tersebut tidak mampu untuk mengantarkan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden tahun 1999. Koalisi Poros Tengah yang digagas Amien Rais (PAN) justru mengusung Gus Dur (PKB) sebagai calon presiden yang berhasil terpilih melalui sidang pemilihan di MPR.<sup>280</sup>

Secara singkat, saluran transformasi politik yang terjadi pada masa awal Reformasi telah menciptakan dinamika partai politik yang fluktuatif di parlemen. Dalam perjalanannya, terdapat friksi yang terjadi antara Presiden Gus Dur dengan partai koalisi di DPR. Faktor ketegangan dan instabilitas koalisi akhirnya berujung pada pemakzulan Presiden Gus Dur pada tahun 2001. Setidaknya momentum tersebut menjadi preseden reflektif yang mempengaruhi arah pelebagaan sistem multipartai dengan kerangka presidensialisme itu sendiri.<sup>281</sup>

Amandemen Konstitusi Keempat tahun 2002, merupakan salah satu titik balik krusial terhadap sistem politik Indonesia, baik secara umum maupun arah pelebagaan partai politik. Untuk pertama kalinya, pemilihan Presiden dilakukan secara langsung pada tahun 2004 (pengaturan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2003). Penguatan sistem presidensial ini turut mempengaruhi pola rekrutmen politik dan mekanisme insentif bagi partai untuk berperan sebagai kendaraan pencalonan presiden yang mendorong upaya pembentukan koalisi yang lebih konsolidatif.<sup>282</sup>

Di sisi lain, UU No. 12 Tahun 2003 mengenai Pemilu Legislatif (DPR, DPD, DPRD) kembali menegaskan syarat *electoral threshold* 2,5% perolehan suara pada pemilu sebelumnya dan menaikkan syarat administratif kepesertaan partai politik, turut menggerus eksistensi partai-partai kecil yang ada sebelumnya.<sup>283</sup> Sebagai kelanjutan, jumlah peserta Pemilu Legislatif relatif menyusut: dari 48 partai pada 1999, menjadi 24 partai pada Pemilu 2004, naik menjadi 38 pada Pemilu 2009, menurun menjadi 12 partai pada 2014, sedikit naik menjadi 20 partai pada Pemilu 2019, dan terakhir Pemilu 2024 terdapat 18 partai.

Upaya reformasi partai politik, kemudian berlanjut melalui UU No. 2 Tahun 2008 dan revisinya dalam UU No. 2 Tahun 2011—yang menitikberatkan pada aspek struktur dan tata kelola internal partai politik. UU Partai Politik tahun 2008 dan 2011 mengatur tentang

---

279 Abd. Rahman Mawazi, "Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia," *Right: Jurnal Agama dan Hak Azasi Manusia* 6, no. 2 (2017): 147-148, <https://doi.org/10.14421/inright.v6i2.1448>.

280 Ibid., 148.

281 Ken MP Setiawan dan Dirk Tomsa, *Politics in Contemporary Indonesia: Institutional Change, Policy Challenges and Democratic Decline* (London: Routledge, 2022), 37.

282 Ibid., 40.

283 Andreas Ufen, "Political Parties and Democratization in Indonesia," dalam *Democratization in Post-Suharto Indonesia* (Eds.). Marco Bunte dan Andreas Ufen. (Routledge, 2009): 158.

kewajiban pelaksanaan musyawarah nasional secara berkala, sistem rekrutmen kader yang demokratis, transparansi keuangan, akuntabilitas partai, serta fungsi pendidikan politik. Fokusnya adalah memperkuat pelembagaan partai melalui mekanisme internal yang akuntabel dan partisipatif.

**Tabel 6. Perkembangan UU Partai Politik Pascareformasi**

No	Undang-Undang	Perubahan	Penekanan
1	<b>UU No. 2/1999</b>	Mencabut UU Partai Politik era Orde Baru (UU 1975 & UU 1985); memberikan kebebasan mendirikan partai dengan syarat dasar (memiliki masing-masing 1/2 kepengurusan di Provinsi dan Daerah, AD/ART tidak bertentangan dengan Pancasila).	Liberalisasi pendirian partai politik.
2	<b>UU No. 31/2002</b>	Menambah persyaratan administratif (memiliki masing-masing 2/3 kepengurusan di Provinsi dan Daerah), peningkatan jangkauan verifikasi legalitas partai.	Peningkatan syarat administratif pendirian partai (penyederhanaan).
3	<b>UU No. 2/2008</b>	Menyempurnakan UU 2002; menambahkan ketentuan seperti 30% keterwakilan perempuan, AD/ART, musyawarah partai, transparansi keuangan, prosedur internal partai.	Mekanisme internal (AD/ART, Musyawarah, Keuangan, Pengawasan Internal).
4	<b>UU No. 2/2011</b>	Revisi UU 2008 dengan penambahan penguatan audit keuangan (oleh BPK dan pengawasan negara), batas jabatan, hak anggota, dan mekanisme perselisihan internal melalui Mahkamah Partai.	Memperjelas fungsi pengawasan internal, dan penekanan fungsi pendidikan politik.

Namun, penguatan pada kerangka regulasi ini tidak serta-merta menciptakan pelembagaan partai secara substantif dan demokratis. Berbagai studi memperlihatkan bahwa masalah utama partai politik pada era Reformasi adalah lemahnya proses pelembagaan internal.<sup>284</sup> Partai kian bergerak ke arah *'catch-all party'* yang tidak memiliki orientasi ideologi dan programatik yang jelas.<sup>285</sup> Hal ini setidaknya berimplikasi pada dua hal. Pertama, proses *'dealiranisasi'* yang menurut Ufen, telah menyebabkan loyalitas pemilih terhadap partai semakin melemah. Rendahnya tingkat *party ID* masyarakat turut digantikan oleh popularitas personal yang sarat akan politik transaksional. Kedua,

284 Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia," *Jurnal Politica: Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 2, no. 2 (2016): 199–220, <https://doi.org/10.22212/jp.v2i2.292>.

285 Moch. Nurhasim, "Kegagalan Modernisasi Partai Politik di Era Reformasi," *Journal of Political Research* 10, no. 1 (2013): 22, <https://doi.org/10.14203/jpp.v10i1.215>.

lemahnya pelembagaan internal turut mendorong partai hanya berfungsi sebagai kendaraan politik figur tertentu untuk memperoleh sumber kekuasaan.<sup>286</sup> Dalam tataran nasional, terjadi fenomena ‘kartelisasi’ sebagaimana diuraikan Dan Slater—bagaimana partai-partai besar kerap membangun konsensus eksklusif untuk menjaga stabilitas kekuasaan melalui koalisi besar—sering kali dengan mengorbankan fungsi representasi serta *checks and balances* di parlemen.<sup>287</sup>

Memasuki masa pemerintahan Jokowi (2014–2024), pola koalisi gemuk semakin menegaskan reduksi esensi pembangunan peran oposisi di parlemen. Meskipun pada awal pemerintahan Jokowi sempat mendapatkan perlawanan yang kuat dari DPR, tetapi penggunaan kekuasaan eksekutif terlihat kuat dalam strategi akomodatif bahkan ‘koersif’ terhadap partai politik secara bertahap—baik melalui perombakan kabinet, manuver hukum, dan intervensi terhadap internal partai politik.<sup>288</sup> Hal ini misalnya terlihat dari perhelatan konflik internal Golkar pada tahun 2014–2016. Golkar yang semula berada di garis yang berseberangan dengan pemerintah kemudian dirundung oleh dualisme kepemimpinan antara Kubu Aburizal Bakrie dan Kubu Agung Laksono yang cenderung dekat dengan penguasa. Akhirnya Munas pada tahun 2016 menetapkan Setya Novanto (aktor penengah) sebagai Ketua Umum, yang sejak saat itu Golkar menjadi pendukung kuat rezim pemerintahan. Hal yang sama juga terjadi dalam PPP pada periode tahun yang sama, dan PAN tahun 2015.<sup>289</sup>

Pola koalisi gemuk ini secara langsung berdampak pada perilaku partai di parlemen. Alih-alih menjalankan fungsi pengawasan, partai-partai pendukung pemerintah justru menjadi ‘benteng’ bagi agenda eksekutif. Hal ini terbukti saat pembahasan sejumlah undang-undang yang sangat kontroversial, seperti Revisi UU KPK<sup>290</sup> dan UU Cipta Kerja.<sup>291</sup> Meskipun berhadapan dengan protes publik yang masif, partai-partai koalisi menunjukkan disiplin fraksi yang tinggi untuk mengesahkan RUU tersebut dalam waktu singkat dan dengan proses yang minim deliberasi. Perilaku ini menunjukkan bahwa loyalitas partai dalam koalisi lebih diutamakan daripada fungsi representasi terhadap aspirasi publik, sebuah cerminan nyata dari pragmatisme politik dan bekerjanya sistem kartel.

---

286 Andreas Ufen, “From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia,” *South East Asia Research* 16, no. 1 (2008): 5–41, <https://doi.org/10.5367/000000008784108149>.

287 Dan Slater, “Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition,” *Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2018): 23–46, <https://doi.org/10.1017/Jea.2017.26>.

288 Lihat dalam Marcus Mietzner, “Coercing Loyalty: Coalitional Presidentialism and Party Politics in Jokowi’s Indonesia,” *Contemporary Southeast Asia* 38, no. 2 (2016): 220–221, <https://doi.org/10.1355/cs38-2b>.

289 *Ibid.*, 217.

290 “Proses Kilat dalam 13 Hari Revisi UU KPK,” *Tempo.co*, 18 September 2019, <https://www.tempo.co/hukum/proses-kilat-dalam-13-hari-revisi-uu-kpk-705508>, diakses 10 Juli 2025.

291 “Deretan Respons Kontra atas Pengesahan UU Cipta Kerja, dari Buruh hingga Pengamat,” *Tempo.co*, 23 Maret 2023, diakses 10 Juli 2025, <https://www.tempo.co/politik/deretan-respons-kontra-atas-pengesahan-uu-cipta-kerja-dari-buruh-hingga-pengamat-206062>.

Pada akhirnya, dinamika kepartaian selama era Reformasi memperlihatkan kecenderungan mempengaruhi kemunduran demokrasi. Partai politik yang seharusnya menjadi saluran utama representasi rakyat justru sering berperan sebagai aktor regresi demokrasi. Unsur pragmatisme, patronasi, personalisasi, kartelisasi, dan transaksi politik memperlemah akuntabilitas, memperparah fragmentasi, dan menurunkan kepercayaan publik terhadap sistem partai. Pemilu 2024 tidak membawa perubahan berarti terhadap pola dasar kepartaian dan dominasi koalisi besar. Oposisi semakin terpinggirkan, dan partai-partai besar tetap sibuk membagi kekuasaan. Tantangan utama ke depan adalah membangun pelembagaan internal partai yang kuat, merevitalisasi pendidikan politik, dan mengembalikan partai sebagai institusi representatif yang substantif—agar demokrasi Indonesia tidak terjebak dalam stagnasi prosedural dan kehilangan makna substantifnya.

# Peran Ideal dan Arah Transformasi Partai: Akselerator Pemulih Demokrasi

## Tantangan Partai Politik sebagai Motor Penggerak Sosial-Politik

Seperti yang diketahui, bahwa dalam suatu negara demokratis umumnya terdapat kehadiran partai politik sebagai pilar yang berperan untuk menjaga dan menggerakkan demokrasi di suatu negara. Akan tetapi, di Indonesia partai politik belum mampu menjalankan fungsinya dengan optimal dan masih menghadapi banyak permasalahan dari luar maupun dari dalam partai politik itu sendiri yang menghambat untuk menjaga dan menggerakkan nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Hal tersebut tentunya menyebabkan masyarakat memandang buruk terhadap eksistensi partai politik Indonesia. Memang, tidak dapat dipungkiri bahwa pandangan buruk masyarakat terhadap partai politik juga dipengaruhi oleh tindakan oknum-oknum anggota partai politik tertentu yang tertangkap dan diproses hukum akibat melakukan tindak pidana korupsi.

Maka dari itu, tantangan atau permasalahan yang dihadapi oleh partai politik untuk menjaga dan memelihara demokrasi tentunya jauh lebih kompleks. Mengingat begitu berliku-likunya perjalanan dialami oleh partai politik dari perubahan periode pemerintahan dan sistem politik yang terjadi di Indonesia, terutama pada era pemerintahan Orde Baru di mana jumlah partai politik sangat dibatasi dengan berlakunya UU No. 3 Tahun 1975. Selain itu peran-fungsi partai politik selain Golkar juga sangat dibatasi dengan dibayang-bayangi intervensi dari Presiden Soeharto. Pasca reformasi lahirnya berbagai macam partai politik dengan sistem politik yang lebih demokratis dari sebelumnya justru mendatangkan berbagai macam masalah baru, bahkan timbul dari internal partai politik itu sendiri.

Walau pascareformasi Indonesia memiliki sistem politik lebih demokratis yang tidak membatasi jumlah partai politik. Namun, terdapat fenomena pemudaran ideologi pada partai politik sehingga membuat partai politik cenderung bermain aman dengan mengambil langkah pragmatis dan transaksional serta tidak jarang ditemukan kasus perpecahan di internal partai politik, bahkan perpecahan tersebut mengakibatkan berdirinya partai politik baru yang didirikan oleh mantan anggota atau kader dari partai politik tertentu yang bertikai dan meninggalkan partai politik asalnya. Seperti contoh nyatanya dengan lahirnya berbagai partai politik seperti Nasdem, Gerindra, PKPI, Hanura, Berkarya yang merupakan partai politik pecahan dari Golkar. Hal tersebut merupakan dampak dari konflik internal partai politik yang tidak dapat diselesaikan.

Memang sejak tahun 2011, UU Partai Politik mengatur tentang cara penyelesaian konflik internal partai politik melalui tahapan dari Mahkamah Partai Politik hingga ke jalur pengadilan jika konflik tidak dapat diselesaikan dalam kurun waktu 60 hari di Mahkamah Partai. Namun, sering kali konflik justru mengakibatkan perpecahan sehingga permasalahan tersebut tentunya akan menghambat partai politik untuk

menjalankan fungsinya secara optimal. Konflik di dalam tubuh partai biasanya terjadi akibat dari faksionalisme. Faksi di dalam partai politik dapat mencerminkan berbagai kombinasi motif yang berbeda, seperti perbedaan ideologi atau isu, perbedaan sosial dan budaya, dan pertarungan kepemimpinan pribadi.<sup>292</sup> Faksionalisme di dalam tubuh partai politik memang tidak dapat dihindarkan seiring bertambah besarnya sebuah partai politik, walaupun sebenarnya faksionalisme dapat memberikan dampak positif untuk meningkatkan tingkat partisipasi politik para anggota dan memperkuat pengambilan keputusan secara demokratis. Namun, pada praktiknya di Indonesia faksionalisme justru lebih condong memberikan dampak negatif seperti perpecahan dibandingkan dampak positif.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh partai politik pascareformasi adalah sistem kaderisasi yang cenderung belum menerapkan sistem merit dari tahap rekrutmen anggota partai politik, sehingga berpengaruh kepada minimnya kualitas kader yang tergabung menjadi anggota partai politik. Dampak dari buruknya sistem kaderisasi dalam suatu partai politik adalah timbul banyak kader yang tidak menunjukkan loyalitas terhadap suatu partai politik dengan berpindah-pindah partai politik atau disebut dengan istilah kader “lompat pagar”. Persoalan pindah-pindah partai politik, umumnya terjadi karena kurang melembaganya proses rekrutmen anggota.<sup>293</sup> Pola seleksi, penjenjangan dan pendidikan bagi para anggota kurang dilakukan secara lebih memadai.<sup>294</sup> Masalah lain dari sistem rekrutmen partai politik di Indonesia adalah pola yang didominasi oleh hubungan keluarga atau dinasti politik.<sup>295</sup> Begitu juga dengan tidak terlepasnya pengaruh personifikasi, dinasti, dan orang-orang kaya (terkhususnya pebisnis) yang menduduki jabatan strategis dalam partai politik.<sup>296</sup>

Seperti yang diketahui, kehidupan partai politik di Indonesia pascareformasi menjadi sangat bergantung pada kelompok pemodal besar, karena mahalnya ongkos politik, yang kerap kali membuat partai politik tidak mandiri. Hal tersebut membuat partai politik tidak mampu untuk menjalankan fungsinya secara optimal dan dapat dikatakan tidak mampu dalam menjaga dan menggerakkan demokrasi karena akan lebih mengutamakan kepentingan pihak donatur yang membiayainya, menciptakan relasi transaksional. Memang tidak dapat dipungkiri, bahwa partai politik juga memiliki permasalahan terkait pendanaan sehingga terpaksa menggadaikan idealisme nilai dihadapkan kepentingan jangka pendek pihak yang berperan sebagai donatur politiknya.

Masalah tersebut tentunya perlu dilihat dari perspektif yang lebih tajam, karena sistem politik yang berlaku di Indonesia pascareformasi dinilai sangat mahal.<sup>297</sup>

---

292 Lili Romli, *Partai Politik: Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2021) 33.

293 Ibid, 36.

294 Ibid.

295 Girisusilohadi Joko Purnomo, et.al, Conceptual Problems of Political Cadre Management in the Reform Era in Indonesia, *International Journal of Research and Review* vol. 10 (2023) 2.

296 Ibid.

297 "Wawancara Sonny Keraf, Jakarta 16 Juni 2025"

Sedangkan di sisi lain, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik melarang partai politik untuk memiliki badan usaha yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan. Hal tersebut tampaknya menjadi kendala partai politik yang membutuhkan dana besar untuk membiayai operasional partai, termasuk untuk kebutuhan yang berkaitan dengan kaderisasi. Kemandirian keuangan partai yang belum terwujud mengakibatkan formulasi kebijakan semakin terkooptasi oleh kelompok oligarki. Kader partai yang menduduki jabatan publik cenderung terjebak pada transaksi politik sehingga melumpuhkan peran partai politik sebagai agregator kepentingan masyarakat.

Selain tersandera oleh transaksionalisme politik, masalah yang ditemukan dalam kehidupan partai politik pascareformasi adalah 'personalisasi partai politik' atau begitu kuatnya pengaruh figur ketokohan (personal) pada wajah kepartaian yang bahkan menjadi identitas dari partai politik itu sendiri. Memang, kepemimpinan personal dalam jangka pendek akan memperkuat dan mengokohkan solidaritas partai, namun dalam jangka panjang, hal ini cenderung menggerus sistem dan aturan main dalam partai itu sendiri.<sup>298</sup> Seperti masalah buruknya demokrasi internal, bahkan merusak sistem kaderisasi dalam partai politik itu sendiri dengan menempatkan kader-kader yang tidak berdasarkan sistem merit tetapi berdasarkan hubungan kekeluargaan pada jabatan yang strategis dalam struktur partai politik.<sup>299</sup>

Dampak buruk lebih lanjut dari keadaan ini adalah tokoh yang memiliki kekuasaan sentralistis yang dominan bertindak bagai "oligarki" di dalam partai politik tersebut yang kemudian akan membuka ruang terjadinya faksionalisme sehingga dapat merambat pada perpecahan di internal partai politik yang tidak dapat diselesaikan baik secara internal maupun melewati jalur pengadilan. Namun, hal ironis mengenai kepemimpinan personal justru mendapat dukungan dari kader partai dan sebagian masyarakat, karena dalam masyarakat paternalistik, kecenderungan identifikasi tokoh masyarakat dengan partai politik tertentu diikuti oleh anggota masyarakat yang mengakuinya sebagai tokoh panutan.<sup>300</sup>

Berbicara dari faktor eksternal, secara tidak disadari dengan berlakunya sistem multipartai, terutama lanskap pascareformasi juga memberikan kesempatan luas bagi para oligarki untuk membajak demokrasi Indonesia dengan menguasai para partai politik untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya sebagai akibat timbal balik dari dukungan dana kepada partai politik tersebut. Belum lagi, dengan komposisi berbagai macam partai politik di bangku parlemen, membuat semakin kentalnya kepentingan politik dari partai tertentu yang berdampak pada melambatnya langkah pengambilan keputusan. Begitu pula, seperti apa yang diungkapkan sebelumnya bahwa kepragmatisan partai politik juga dipengaruhi karena semakin pudarnya nilai ideologis

---

298 Romli, *Partai Politik: Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2021), 117.

299 Purnomo, Girisulohadi Joko, Dedi Purwana, and Choirul Anwar. 2023. "Conceptual Problems of Political Parties Cadre Management in the Reform Era in Indonesia." *Social Science Research Network*, January. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4436952>.

300 Romli, *Partai Politik: Dinamika dan Problematik Pelembagaan di Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2021).

pada partai pascareformasi yang membuat partai politik di Indonesia dengan mudahnya membangun koalisi yang sangat pragmatis dan cenderung hanya mengakomodasi kepentingan politik para elite partai dan posisi partai politik (*office seeking*).

Hal tersebut dapat dibuktikan dengan melihat situasi kondisi perpolitikan Indonesia setelah Pemilu 2024 dengan terpilihnya Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Koalisi di bawah Presiden Prabowo justru lebih mengkhawatirkan karena hampir seluruh partai politik di parlemen membentuk koalisi besar pendukung pemerintah. Kondisi tersebut tentu menggerus kualitas demokrasi akibat ketiadaan kekuatan penyeimbang di dalam tubuh parlemen sebagai lawan berpikir dalam memformulasikan kebijakan.

Contoh nyata dari peristiwa tersebut bisa dirasakan dari pembahasan RUU TNI yang dilakukan secara tertutup di Hotel Fairmont tanpa melibatkan publik dan secara seketika disahkan. Peristiwa tersebut juga dapat dijadikan suatu evaluasi bahwa partai politik justru gagal menjadi penggerak demokrasi, karena para elite-elitenya akan mengambil langkah pragmatis untuk bergabung ke koalisi pemerintah dan para kadernya mendapat jatah jabatan-jabatan strategis di pemerintahan sedangkan kepentingan rakyat tidak lagi menjadi prioritas.

Memang jika dilihat dengan perspektif yang lebih dalam, walaupun sistem multipartai tidak terbatas yang diterapkan sejak reformasi mencerminkan nilai demokrasi dengan membuka ruang sebesar-besarnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung dalam politik. Namun, hal tersebut justru menyumbang berbagai masalah dalam kehidupan perpolitikan Indonesia akibat persaingan partai politik yang terlalu pragmatis dengan meninggalkan ideologi yang seharusnya menjadi prinsip dan kekhasan dari setiap partai politik.

Berbicara mengenai ideologi, tentunya sangat diperlukan penguatan ideologi terhadap partai-partai politik agar terjadinya kompetisi yang sehat dan terciptanya kader-kader yang berkualitas. Penciptaan kader yang berkualitas maka dapat dipastikan fenomena kader “loncat pagar” dapat dikurangi karena adanya rasa kepemilikan dan loyalitas dengan basis ideologi. Dengan demikian, tingkat pragmatisme politik yang buruk dan merugikan masyarakat diharapkan dapat berkurang hingga menghilang. Maka dari itu, mengenai pergeseran ideologi yang dialami partai politik pascareformasi harus menjadi perhatian khusus agar tidak terjadi kemerosotan secara terus menerus karena pragmatisme politik.

Selain melakukan tindakan pragmatisme yang buruk, permasalahan yang perlu dievaluasi oleh partai politik di Indonesia adalah tidak optimalnya partai politik dalam melakukan fungsi pendidikan politik seperti apa yang termaktub dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Pasal tersebut secara jelas menyatakan bahwa partai politik mendapat bantuan keuangan yang bersumber dari APBN untuk melaksanakan program pendidikan politik bagi kader dan masyarakat. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa partai politik wajib untuk melaksanakan program pendidikan politik terhadap masyarakat. Namun, pada praktiknya partai politik justru tidak mencerminkan sebagai pendidik politik. Hal tersebut dikarenakan partai politik

dan kader-kadernya masih berfokus pada kepentingan elektoral jangka pendek. Tingkat pendidikan politik masyarakat terkesan dibiarkan rendah hanya untuk sekedar meraih keuntungan bagi partai politik melalui mekanisme yang buruk. Belum lagi, masih banyaknya kader-kader partai politik yang menjadi terpidana kasus tindakan korupsi, sehingga bisa dikatakan bahwa partai politik inkompeten dalam menjalankan fungsinya sebagai pendidik politik.

Partai politik juga mengalami kesulitan mengenai perolehan keuangan itu sendiri seperti apa yang disinggung sebelumnya. Jika melihat tentang pendanaan APBN terhadap partai politik untuk melakukan pendidikan politik, Pasal 34 ayat (4) menyatakan bahwa bantuan keuangan partai politik untuk melakukan pendidikan politik diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan Pemerintah tersebut adalah PP No. 1 Tahun 2018 Perubahan Kedua atas PP No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik. Pasal 9 PP tersebut, tidak spesifik menyatakan berapa dana yang diperoleh bagi partai politik untuk dialokasikan pendidikan politik. Hal ini tentunya berbeda dengan PP sebelumnya yakni PP No. 83 Tahun 2012 yang isi Pasal 9 ayat (3) secara jelas menyatakan bahwa bantuan keuangan kepada Partai Politik digunakan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat paling sedikit 60%. Perubahan PP tersebut dapat diinterpretasikan bahwa terjadinya penurunan bantuan pendanaan APBN terhadap partai politik untuk melaksanakan pendidikan politik sehingga menjadi salah satu faktor hambatan bagi partai politik untuk melaksanakan kegiatan pendidikan politik kepada masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa selain partai politik mengalami pemudaran ideologi, partai politik juga mengalami permasalahan dalam keuangan yang menciptakan budaya baru bagi partai politik pascareformasi untuk mengambil langkah-langkah pragmatis demi bertahan hidup.

## **Opsi Kebijakan Strategis Transformasi Partai Politik**

Bagian ini akan menyajikan rekomendasi kebijakan sebagai upaya melakukan transformasi partai politik di Indonesia. Seperti terlihat pada uraian sebelumnya, partai politik belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal sebagai pilar kunci demokrasi yang menjadi penghubung antara masyarakat dan negara. Alih-alih dapat menjalankan tugasnya, partai politik justru terjebak dalam kondisi biaya politik tinggi yang mengakibatkan ketergantungan pada figur-figur kuat dan sering kali bersifat oligarkis. Proses konsiliasi ini pada akhirnya menyebabkan partai politik bukan lagi menjadi wadah penyuaran dan kaderisasi yang berbasis gagasan, melainkan arena transaksi yang mengikis peran representasi masyarakat. Oleh sebab itu, monograf ini melihat dalam melakukan pembenahan, setidaknya dibutuhkan perbaikan atau opsi kebijakan yang menyentuh tiga aspek yang berkesinambungan, yaitu: 1) pemulihan pada ekosistem elektoral; 2) penguatan kelembagaan partai politik; dan 3) penguatan pengawasan eksternal, yang utamanya dimotori oleh masyarakat sipil sebagai subjek utama demokrasi.

## Pemulihan Ekosistem melalui Reformasi Kepemiluan

Perbaikan sistem pemilihan merupakan fondasi awal bagi terciptanya demokrasi yang lebih berkualitas. Menurut Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel (2000) rezim pemilu merupakan titik kunci bagi pelebagaan demokrasi.<sup>301</sup> Dalam format demokrasi, sistem pemilu memungkinkan terjadinya distribusi bagi pengisian jabatan publik (eksekutif dan legislatif) agar sesuai dengan kehendak rakyat. Pada konteks Indonesia, sesuai kerangka UUD 1945 (sesudah amandemen) partai politik diberi hak keistimewaan sebagai agen pengusung tunggal untuk mencalonkan seseorang dalam pemilihan eksekutif (Pasal 6A) dan memperebutkan kursi di legislatif (Pasal 22E). Mengingat dua hal tersebut, maka menghadirkan ekosistem elektoral dengan persaingan yang kuat dan sehat menjadi penting ditekankan agar terciptanya pemerintahan demokratis yang efektif dan stabil.

Namun, berkaca dari refleksi setidaknya dalam satu dekade terakhir, desain pemilu selama ini masih menyisakan berbagai persoalan, khususnya bagi partai politik. Permasalahan seperti tingginya biaya kontestasi elektoral, lemahnya persaingan antarpartai, personalisasi politik dan tingginya praktik politik uang kerap menjadi hambatan bagi terciptanya lingkungan politik yang demokratis. Selain itu, tingginya ambang batas pencalonan dalam pemilihan Presiden dan perolehan suara dalam pemilihan legislatif disinyalir juga menjadi penghambat bagi partai-partai kecil untuk dapat bersaing secara demokratis. Sering kali persaingan sangat kental didominasi oleh partai-partai besar, sehingga tercipta fenomena ‘kartelisasi’ partai politik. Dalam konteks tersebut, reformasi pemilu dibutuhkan bukan sekadar menysar persoalan teknis regulasi semata, melainkan didudukkan sebagai pintu masuk bagi restrukturisasi ekosistem politik dan elektoral secara mendalam dan menyeluruh.

**Tabel 7. Daftar Putusan MK atas Pemilu: Pijakan Perbaikan Regulasi**

No. Putusan	Tanggal	Poin Utama	Poin Keterangan
Putusan MK 80/PUU-XX/2022	30 November 2022	Terkait wewenang tata kelola Dapil yang dikembalikan dari DPR kepada KPU	MK memberi perintah bahwa terkait wewenang tata kelola Dapil diatur oleh KPU dalam PKPU, bukan lagi melalui UU Pemilu, untuk mengatasi konflik kepentingan.
Putusan MK 65/PUU-XXI/2023	15 Agustus 2023	Terkait kampanye di lingkungan pendidikan (universitas)	Diberikan opsi diperbolehkan untuk melakukan kegiatan kampanye tetapi secara terbatas dan tidak boleh menggunakan atribut kampanye serta harus memperoleh izin dari penanggung jawab tempat.

301 Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel, “Defective Democracy,” dalam *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*, (Ed.). Wolfgang Merkel, et. al. (Oxford University Press, 2019), 438–439.

No. Putusan	Tanggal	Poin Utama	Poin Keterangan
Putusan MK 116/PUU-XXI/2023	29 Februari 2024	Menyatakan bahwa <i>Parliamentary Threshold</i> sebesar 4% yang diatur dalam Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tidak berlaku pada Pemilu 2029.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan <i>Parliamentary Threshold</i> sebesar 4% masih berlaku pada Pemilu 2024 demi menjaga kepastian hukum dan tahapan pemilu yang sedang berjalan.</li> <li>• Secara normatif, putusan perlu dituangkan dalam revisi UU Pemilu.</li> </ul>
Putusan MK 62/PUU-XXII/2024	2 Januari 2025	Penghapusan ketentuan Ambang Batas pencalonan Presiden yang diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017.	Secara normatif putusan berlaku mulai Pemilu 2029 dan seterusnya.
Putusan MK 135/PUU-XXI/2024	26 Juni 2025	Pemisahan Pemilu nasional (Pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD) dan Pemilu lokal (Pemilu DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, Pilkada).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilu Nasional dilaksanakan 2029 dan untuk Pemilu Lokal tahun 2031 (jeda dua tahun).</li> <li>• Belum dituang dalam bentuk UU baru, selayaknya dibuat dengan metode kodifikasi di DPR.</li> <li>• Per saat ini, terdapat Partai Politik yang tidak setuju.</li> </ul>

Langkah utama sebagai fondasi awal untuk melakukan perubahan besar tersebut adalah dengan melakukan revisi UU Pemilu melalui metode kodifikasi, yaitu dengan menyatukan berbagai regulasi pemilu, baik tingkat Nasional dan Daerah, menjadi satu Kitab UU Pemilu yang terpadu. Hal ini diharapkan dapat mencegah terjadinya celah antarregulasi, menghapus duplikasi, serta menjadi acuan yang koheren sehingga dapat memberikan kepastian hukum terkait penyelenggaraan pemilu. Selain itu, revisi UU Pemilu harus mengakomodasi dan sejalan dengan serangkaian Putusan MK yang terkait dengan kepemiluan, seperti: pemisahan pemilu nasional-daerah dan penghapusan rezim ambang batas, dan lainnya sebagai dasar untuk melakukan perbaikan sebagaimana tabel di atas.

Dalam hal putusan MK mengenai penghapusan rezim ambang batas pencalonan, baik untuk Pemilu Presiden maupun legislatif membawa arah perubahan mendasar dalam arsitektur politik elektoral Indonesia. Selama ini, ambang batas kerap dinilai menjadi sumber eksklusivitas akses partai besar terhadap pencalonan, memicu polarisasi, dan sering kali memaksa terbentuknya koalisi pragmatis yang tidak berbasis platform nilai dan ideologi. Dengan mengakomodasi putusan tersebut, diharapkan setiap

partai politik peserta pemilu akan memiliki peluang yang setara untuk mencalonkan presiden atau memperoleh kursi legislatif, sehingga akses politik menjadi lebih terbuka, kompetisi lebih sehat, dan keberagaman pilihan politik dapat terakomodasi secara lebih representatif.

Adapun dengan catatan untuk mengantisipasi dampak fragmentasi partai yang mungkin timbul dari penghapusan ambang batas, dapat dilakukan opsi rekayasa desain daerah pemilihan (dapil) secara lebih cermat. Salah satu opsi yang dapat dipertimbangkan adalah dengan melakukan penyesuaian regulasi di tingkat peraturan KPU (PKPU) terkait jumlah kursi per dapil, misalnya dari 3–10 kursi menjadi 3–6 atau maksimal 8 kursi berdasarkan proporsi populasi suatu dapil. Pengaturan ini dapat memperkecil peluang fragmentasi partai yang terlalu besar tanpa mengurangi proporsionalitas sistem.<sup>302</sup>

Kemudian, terkait pemisahan jadwal pemilu nasional dan lokal, selain opsi tersebut ditujukan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemilu, namun adopsi putusan ini juga harus dilihat sebagai insentif strategis dalam mendukung ekosistem pelebagaan partai politik secara lebih mendalam. Salah satu hal utama yang menjadi perhatian adalah terkait dengan ruang waktu yang sempit bagi partai untuk melakukan konsolidasi menjelang pemilu.<sup>303</sup> Dengan adanya jeda waktu antara pemilu nasional dan daerah, partai politik lebih didorong untuk membangun ritme kerja organisasi yang berkelanjutan. Hal ini memungkinkan partai untuk terus menerus melakukan konsolidasi, kaderisasi, dan rekrutmen di setiap tingkatan. Dalam konteks yang sama, siklus pemilu terpisah mengurangi beban penumpukan pemilu dan memberikan ruang yang lebih luas bagi partai politik untuk menyiapkan kader-kadernya secara lebih optimal dan memperkuat akar sosial hingga ke tingkat lokal.<sup>304</sup>

Dari sisi pemilih, jeda waktu antarpemilu juga dapat memberikan ruang refleksi yang substantif untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah dan lembaga legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>305</sup> Hal tersebut sekiranya dapat menjadi mekanisme insentif dan sanksi dalam rangka mendorong partai politik untuk melakukan pembenahan kaderisasi dan rekrutmennya sesuai dengan kebutuhan konstituen, membangun basis elektorat kuat hingga di tingkat lokal. Secara umum, dengan hal tersebut diharapkan partai politik tidak hanya aktif menjelang siklus pemilu lima tahunan.

Lebih lanjut, dalam konteks mendorong ekosistem pelebagaan partai, revisi UU Pemilu dapat mengadopsi sistem pemilihan legislatif dengan model campuran (*mixed-member proportional*, MMP) sebagaimana yang diusulkan oleh Koalisi Masyarakat

302 Khoirunissa N. Agustyati, "Implikasi Putusan MK dan Arah Revisi UU Pemilu", disampaikan dalam FGD di Jakarta, 4 Juli 2025.

303 Misalnya saja dalam menghadapi pergelaran Pemilu Serentak 2024, partai-partai harus menyiapkan kader-kadernya untuk memperebutkan 580 kursi untuk DPR, 2.372 kursi DPRD Provinsi, dan 17.510 kursi DPRD Kabupaten/Kota dalam satu waktu pemilihan. Lihat laman KPU, dapat diakses di <https://www.kpu.go.id/berita/baca/11395/dapil-dan-jumlah-kursi-anggota-dpr-dan-dprd-dalam-pemilu-tahun-2024>

304 Khoirunissa N. Agustyati, "Implikasi Putusan MK dan Arah Revisi UU Pemilu", disampaikan dalam FGD di Jakarta, 4 Juli 2025.

305 Khoirunissa Agustyati, berdasarkan FGD di Jakarta, 4 Juli 2025.

Sipil.<sup>306</sup> Model MMP ini merupakan penggabungan dari sistem proporsional daftar tertutup dan sistem pluralitas untuk memilih kandidat individual berdasarkan varian *first past-to-post* (FPTP).<sup>307</sup> Terkait pembagian kursi DPR, dapat dialokasikan dengan skema 50:50 antara dapil proporsional tertutup dengan calon yang berasal dari model FPTP agar menghadirkan perimbangan yang proporsional. Sekiranya varian tersebut dapat menjadi jalan tengah yang menjembatani atas tuntutan representasi pemilih dan kebutuhan akan pelembagaan partai politik sekaligus untuk memperbaiki berbagai macam masalah seputar pemilihan.

Dalam sistem ini, pemilih tetap diberikan kesempatan menentukan calon legislatif individu berdasarkan model distrik, namun di sisi lain, partai politik hadir dalam opsi pencoblosan dengan mekanisme proporsional (*multi-member district*). Pada sistem tersebut, di samping perannya dalam penjaga gerbang seleksi politik dan penyusun platform yang sesuai dengan nilai partai, pengadopsian sistem ini setidaknya dapat berdampak pada dua hal bagi pelembagaan partai. Pertama, dengan mengakomodasi proporsional tertutup di satu sisi, partai secara tidak langsung didorong untuk lebih menunjukkan platform gagasannya kepada pemilih. Di sisi lain, hak pemilih untuk menentukan langsung kandidat tidak dikurangi dengan adanya pilihan daftar terbuka untuk dapil yang menggunakan metode FPTP. Secara moderat ini setidaknya dapat mengurangi akses negatif 'personalisasi politik' yang kerap memudahkan keterikatan partai politik di masyarakat. Kedua, berkaitan dengan itu, pengurangan personalisasi politik berimplikasi dalam mengurangi kadar politik transaksional atau politik uang di tingkat akar rumput. Meski pun, celah koruptif dapat tetap terjadi dalam setiap model sistem. Namun, sistem pemilu campuran ini sekiranya dapat menjadi langkah awal untuk mendorong penguatan internal partai politik, sekaligus secara kesinambungan mengalihkan perilaku pemilih untuk lebih berorientasi 'programatik' berdasarkan gagasan partai ketimbang insentif individual yang bersifat klientelistik.

Pada akhirnya, dengan membangun ekosistem pemilu yang lebih adaptif, terbuka, dan kompetitif, reformasi kepemiluan diharapkan mampu memperbaiki persoalan tren kartelisasi partai besar, meningkatkan responsivitas partai terhadap aspirasi rakyat, serta memperkuat keberlanjutan sistem kepartaian Indonesia dalam jangka panjang serta dapat mengurangi praktik korupsi dan politik transaksional yang selama ini menjadi masalah utama. Lebih lanjut, selain aspek ekosistem, upaya pelembagaan partai harus menyentuh upaya mendesain kembali regulasi kelembagaan untuk mendorong profesionalitas dari dalam.

## Mewujudkan Pelembagaan Partai Politik yang Profesional

Langkah strategis kedua dalam hal mendasarkan fondasi transformasi kepartaian, tentu saja dengan melakukan revisi terhadap UU partai politik itu sendiri. Upaya ini

---

306 Denty Piawai Nastitie, "RUU Pemilu, Masyarakat Sipil Usulkan Sistem Campuran untuk Pemilihan Legislatif," *Kompas.id*, 20 Juli 2025, diakses 9 Juli 2025, <https://www.kompas.id/artikel/ruu-pemilu-masyarakat-sipil-usulkan-sistem-campuran-untuk-pemilihan-legislatif>.

307 Lihat Andrew Reynolds, et. al, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru* (Jakarta: International IDEA & Perludem, 2016), 102-103.

penting untuk dilakukan mengingat belum adanya evaluasi dan perubahan terkait regulasi tersebut selama hampir lima belas tahun. Dalam rangka memperkuat institusi partai, revisi UU partai politik setidaknya harus mencakup beberapa aspek untuk menjawab tantangan struktural, di antaranya: 1) penguatan mekanisme demokrasi internal; 2) tata kelola keuangan dan pendanaan; dan 3) penguatan peran partai dalam melakukan pendidikan politik.

Pertama, terkait penguatan demokrasi internal sekiranya revisi UU Partai Politik dapat mengakomodasi penerapan Sistem Integritas Partai Politik (SIPP) yang telah diinisiasi KPK sejak tahun 2013. SIPP dapat dijadikan standar minimum bagi setiap partai politik dan diwajibkan tercantum dalam AD/ART, yang meliputi kode etik partai yang jelas, mekanisme seleksi kepengurusan berbasis kelayakan (merit), serta adanya kewajiban pelaporan periodik atas sumber dan penggunaan dana partai politik. Dalam hal ini, penting pula untuk dituangkan mengenai mekanisme transparansi dan juga bagaimana sanksi apabila partai politik gagal memenuhi standar tersebut, misalnya seperti syarat bagi mendapatkan pendanaan APBN atau bahkan sebagai syarat menjadi peserta pemilu. Hal ini dibutuhkan untuk mendorong akselerasi transformasi partai politik secara kelembagaan dan meningkatkan kohesivitas internal partai. Sehingga terkait pendanaan partai politik harus sesuai dengan konsep SIPP.

Kedua, untuk mendukung penguatan demokrasi internal tersebut, sumber pendanaan juga menjadi hal krusial yang harus diakomodasi dari revisi UU Partai Politik. Salah satu opsi yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan pendanaan APBN untuk partai-partai politik. Selama ini masalah sumber pendanaan partai dianggap sebagai akar dari banyak patologi dalam sistem kepartaian dan demokrasi. Adapun, menurut riset yang dilakukan BRIN (2019), secara rerata memperkirakan ongkos yang harus dikeluarkan oleh partai politik untuk mendanai operasionalnya berkisar di angka Rp16.300 per suara.<sup>308</sup> Tentu hal ini masih jauh sekali dengan besaran berdasarkan regulasi pemerintah terakhir yang hanya memberikan bantuan dana sebesar Rp1.000 per suara (PP No. 1 Tahun 2018). Oleh sebab itu, menjadi logis apabila dilakukan penguatan subsidi negara melalui revisi UU Partai Politik dengan harapan hadirnya dukungan finansial yang memadai, agar partai dapat lebih terbebas dari jebakan politik transaksional dan dapat lebih optimal dalam menjalankan fungsi dan perannya.

Adapun, secara teknis hal ini dapat dilakukan dengan menaikkan besaran dana yang dikeluarkan pemerintah dengan titik optimum kenaikan sebesar 30% dari titik acuan ideal biaya operasional yang diambil sebesar Rp20.000 per suara.<sup>309</sup> Secara bertahap, angka tersebut dapat ditingkatkan sembari menimbang dinamika politik anggaran dan evaluasi capaian yang terjadi. Selain itu, skema pendanaan tentunya mengimplikasikan adanya mekanisme pelaporan keuangan sebagai wujud pertanggungjawaban transparansi atas pengelolaan dana tersebut. Dalam hal pengawasan, penguatan peran

---

308 Prof. Firman Noor, disampaikan pada Seminar bertajuk “Membayar Demokrasi: Mewujudkan Transparansi, Akuntabilitas, dan Pendanaan yang Kuat bagi Partai Politik,” yang diselenggarakan oleh The Habibie Center, Jakarta, 27 Mei 2025.

309 Batas minimum perimbangan sumber keuangan dapat dituangkan dalam UU, sementara besaran jumlah subsidi APBN mengikuti regulasi yang dikeluarkan pemerintah (PP).

KPU dan BPK dapat diberdayakan sebagai lembaga pengawas. Dalam mekanismenya, seperti di negara lain, partai politik diwajibkan untuk melaporkan pemasukan dan pengeluaran finansialnya secara periodik (satu tahun), di samping audit publik dapat dilakukan secara berkala atau ketika terdapat laporan anomali tertentu perihal keuangan. Sebagai contohnya adalah Jerman yang mewajibkan partai politik untuk membuat laporan keuangan secara komprehensif.

Opsi lain terkait perluasan sumber pendanaan partai, dapat dipertimbangkan untuk memperbolehkan partai politik untuk membentuk Badan Usaha Milik Partai (BUMP) yang terbuka dalam revisi UU Partai Politik.<sup>310</sup> Pengaturan ini tentunya harus dibarengi dengan adanya mekanisme pengawasan dan ketentuan terkait mekanisme tata kelolanya yang harus bersifat demokratis. Selain itu diperlukan pembatasan terkait sektor usaha yang diperbolehkan. Tentu opsi ini tidak mudah, tetapi dapat menjadi daya tawar bagi partai politik untuk dapat secara bertahap membuka transparansi keuangannya, di samping mendorong partai politik untuk dapat mandiri dan melakukan swadana. Bersamaan dengan itu dari sisi partai politik, penguatan iuran anggota juga harus diperkuat sebagai wujud kemandirian partai dan mendorong rasa kepemilikan bagi kader-kadernya.

Ketiga, dibutuhkan revitalisasi terhadap peran pendidikan politik dalam revisi UU Partai Politik untuk memperkuat peran partai di masyarakat. Literasi politik dibutuhkan secara berkesinambungan sebagai komponen pendukung partisipasi politik masyarakat dan penguatan relasi antara masyarakat dengan partai itu sendiri. Hal ini dapat dilakukan dengan menata ulang fungsi ulang sayap-sayap partai untuk menjadi laboratorium kaderisasi, ruang deliberasi gagasan, serta kanal dialog dengan masyarakat demi mewujudkan fungsi pendidikan politik yang optimal. Bentuk mekanisme yang ditempuh bisa dengan merumuskan norma secara eksplisit mengatur tentang organisasi sayap partai politik yang juga memuat fungsi dan kewajibannya pada revisi undang-undang partai politik. Pewadahan gagasan (*platforming*) harus dijalankan secara bermakna sebagai upaya sistematis untuk membangun narasi nilai, program-program berbasis isu, dan menyelaraskan kebutuhan konstituen akar rumput dengan program partai politik. Dalam konteks ini, pewadahan masyarakat menjadi penting sebagai upaya memperluas jejaring kaderisasi dan memperdalam pendidikan demokrasi yang substantif. Mendorong partai sebagai aktor utama penguatan nilai-nilai demokrasi dan etika politik di tengah masyarakat.

Lebih jauh, upaya reformasi regulasi terkait pelembagaan partai politik bukan hanya merupakan kebutuhan teknis pengaturan semata, tetapi juga menjadi fondasi utama bagi penguatan arah demokrasi ke depan. Apabila diimplementasikan secara konsisten dan komprehensif, kebijakan penguatan demokrasi internal, tata kelola keuangan yang akuntabel, serta revitalisasi fungsi pendidikan politik, akan mampu membawa partai politik Indonesia keluar dari hambatan pragmatisme jangka pendek dan oligarkisasi, menuju organisasi yang inklusif, transparan, dan berorientasi pada nilai serta partisipasi publik. Langkah-langkah ini diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat

---

310 "Wawancara Mendalam dengan Sonny Keraf, Jakarta, 16 Juni 2025"

kepada partai politik sebagai aktor utama perubahan sosial dan demokrasi dengan membentuk partai politik yang mandiri, sekaligus membangun kultur politik yang lebih sehat dan berkelanjutan untuk menghadapi tantangan pembangunan nasional pada masa mendatang.

## **Pengawasan Eksternal: Penguatan Peran Masyarakat Sipil dan Pers**

Transformasi partai politik pada akhirnya dapat berjalan sempurna seiring dengan penguatan masyarakat sipil dan dukungan partisipasi publik yang substantif. Sepanjang sejarah, masyarakat sipil kerap kali berperan sebagai benteng terakhir yang menjaga hidupnya demokrasi, terutama ketika lembaga-lembaga formal tersubordinasi oleh kekuatan politik yang dominan. Namun, di tengah menyempitnya ruang partisipasi serta fragmentasi internal antarorganisasi, upaya menghadirkan ekosistem pengawasan sipil menuntut strategi yang lebih sistemis dan kolaboratif lintas sektor.

Langkah fundamental pertama adalah pewadahan. Konsep ini merujuk pada sebuah proses dikenal sebagai pembangunan koalisi yang bertujuan untuk melakukan konsolidasi gerakan. Artinya, kekuatan masyarakat sipil yang terfragmentasi harus terlebih dahulu dikonsolidasikan. Artikulasi pengawasan tidak lagi cukup hanya mengandalkan segelintir organisasi masyarakat sipil yang terbatas pada fokus isu terkait demokrasi semata. Secara fungsional, “Pewadahan” menjadi mekanisme agregasi kepentingan di luar jalur partai, di mana berbagai kelompok—mulai dari organisasi lingkungan, pendidikan, serikat pekerja, kelompok profesi, komunitas keagamaan, hingga kolektif digital—didorong untuk berpartisipasi aktif. Melalui kolaborasi atau aliansi lintas gerakan mereka dapat membangun agenda bersama yang lebih substansial dan memperkuat suara kolektif, sehingga tidak lagi terdengar parsial, melainkan sebagai sebuah kekuatan masyarakat yang terorganisir

Langkah selanjutnya adalah pengarusutamaan di mana masyarakat sipil yang telah terkonsolidasi secara aktif dan terstruktur terlibat dalam siklus kebijakan publik untuk menjadikan pengawasan sebagai arus utama demokrasi Indonesia. Sinergi ini penting untuk mengawal regulasi dan menghadirkan tekanan publik yang berdaya dan berdampak. Bentuk aksi ini meliputi:

1. Membentuk lembaga pemantau independen seperti “*Political Party Watch*” atau “*Parliamentary Watch*”. Inisiatif ini dapat diwujudkan melalui penguatan ekosistem digital untuk memantau kinerja partai dan proses legislasi secara transparan dan mudah diakses publik.
2. Terlibat aktif dalam advokasi proses kebijakan, baik dengan mendorong advokasi berbasis digital, RUU inisiatif masyarakat, maupun memberikan masukan kritis terhadap RUU pemerintah, yang didukung oleh data dan riset solid dari berbagai sektor.

Dalam praktiknya, media digital menjadi arena baru bagi konsolidasi gerakan, memperkuat deliberasi isu-isu strategis, dan membangun pemantauan publik yang

transparan. Dalam ekosistem pengawasan ini, pers memegang peran sentral dan strategis. Pers yang bebas dan independen berfungsi sebagai aktor pengawas yang memperkuat deliberasi isu-isu strategis dan membawa hasil pengawasan masyarakat sipil ke ruang publik yang lebih luas. Di tengah maraknya serangan pendengung, polarisasi media, dan tekanan arus informasi, independensi pers harus dilindungi. Penguatan perlindungan hukum bagi jurnalis dan media menjadi prasyarat mutlak agar pers mampu menjalankan fungsi kontrolnya, memperluas ruang deliberasi, dan menjaga integritas demokrasi.

Penguatan masyarakat sipil mensyaratkan pula perubahan mendasar pada ekosistem hukum dan kelembagaan. Strategi di atas tidak akan berjalan jika tidak diiringi dengan upaya mengatasi hambatan struktural. Hambatan terbesar saat ini datang dari regulasi seperti UU Ormas, yang mempersempit ruang gerak melalui mekanisme pendaftaran dan pelaporan yang rumit serta adanya ancaman pembubaran sepihak. Di sisi lain, pembatasan bantuan pendanaan berimplikasi pada terbatasnya kapasitas kelembagaan dan ruang gerak organisasi untuk menjalankan advokasi jangka panjang. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi regulasi yang memungkinkan lembaga swadaya masyarakat dapat berjalan dengan optimal. Revisi UU Ormas harus lebih menekankan pada perlindungan hak berserikat dan keberlanjutan OMS, sekaligus mengurangi kriminalisasi dan intervensi negara. Secara paralel, perlu didorong keberlanjutan finansial melalui model pendanaan alternatif seperti wirausaha sosial, urun dana berbasis keanggotaan, hingga filantropi domestik yang berorientasi pada penguatan demokrasi.

Sebagai catatan strategis, seluruh agenda pengawasan eksternal atas partai politik tidak bisa lagi dipandang sebagai domain eksklusif satu-dua aktor atau isu tertentu. Langkah ini harus menjadi agenda kolektif yang mengintegrasikan komunitas lintas sektor dan generasi, serta adaptif terhadap dinamika digital dan disruptif terbaru. Kolaborasi yang efektif, regulasi yang suportif, dan penguatan jejaring dialog menjadi penentu arah trajektori ruang sipil di Indonesia. Transformasi substantif hanya mungkin terjadi jika masyarakat sipil yang terkonsolidasi dan pers yang independen didorong menjadi agen-agen kritis yang dapat mengisi kekosongan pengawasan formal dan mengembalikan fungsi utama partai politik sebagai penghubung antara negara dan masyarakat.

## Proyeksi 2045

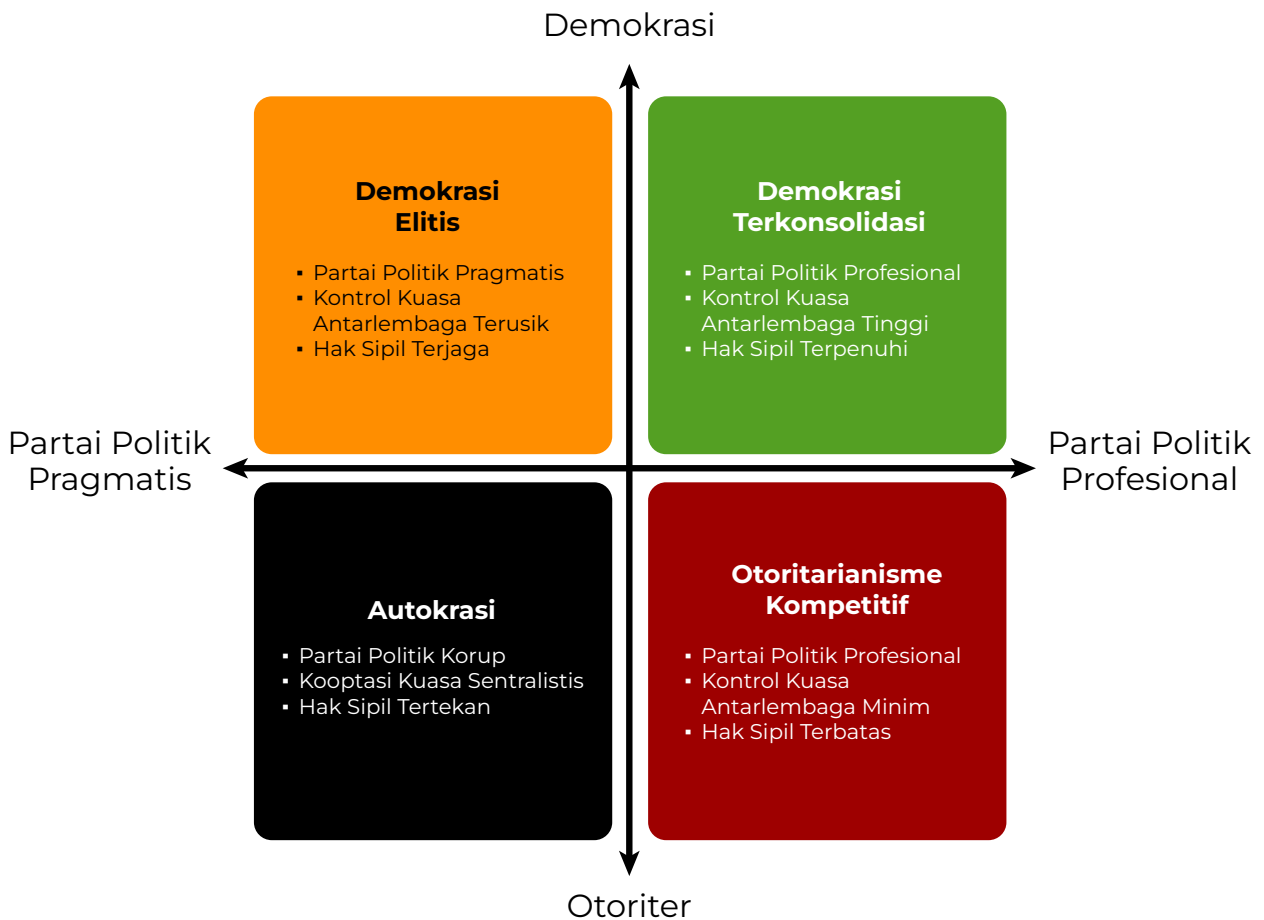
Bagian ini bertujuan mengurai proyeksi skenario pembangunan demokrasi Indonesia hingga tahun 2045, dengan mengambil posisi strategis bahwa demokrasi yang substantif membutuhkan upaya pelembagaan partai politik yang sehat, mandiri, serta responsif terhadap aspirasi masyarakat. Sebagaimana telah dielaborasi pada bagian evaluasi demokrasi, sepanjang sejarah pergantian rezim yang silih berganti, dari masa kemerdekaan hingga saat ini, demokrasi kerap menghadapi tantangan untuk dapat menancapkan akar pelembagaannya secara substantif. Dominasi dan ketimpangan antarpilar lembaga, lemahnya komitmen politik untuk memperluas partisipasi demokratis, serta politik budaya koruptif kerap mewarnai tantangan bagi pelembagaan demokrasi di Indonesia. Di samping itu, partai politik yang seharusnya menjadi motor penggerak utama bagi konsolidasi demokrasi pascareformasi, justru terjebak dalam politik transaksional, tidak berdaya dalam mewujudkan basis gagasannya dan tercerai dari elemen masyarakat.

Dalam proyeksi ini, secara konseptual demokrasi dipahami sebagai suatu sistem yang mampu menjamin keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, serta menghadirkan ruang sipil yang kuat dan independen. Sementara itu, partai politik diposisikan sebagai institusi utama sebagai jembatan antara masyarakat dan negara (*vice versa*) yang harus dilembagakan, sehingga dapat menjadi wadah jembatan yang profesional, akuntabel, dan dapat menjalankan peran kunci demokratisnya, yakni artikulasi dan agregasi aspirasi publik secara efektif dan substantif.

Adapun dalam rangka melakukan analisis, demokrasi dan partai politik digunakan sebagai dua variabel utama yang saling berinteraksi membentuk kuadran skenario seperti pada Bagan 13. Variabel demokrasi diukur melalui tiga indikator utama yaitu: keseimbangan relasi eksekutif-legislatif, independensi yudikatif, dan ruang sipil yang luas dan otonom. Sedangkan variabel partai politik diukur melalui tiga indikator kunci, yaitu: ekosistem elektoral yang sehat dan kompetitif, soliditas internal (kohesivitas organisasi), dan relasi publik atau keterikatan antara partai dengan masyarakat (*party linkage*). Melalui pemetaan interaksi dan operasionalisasi kedua variabel ini, dapat digambarkan empat skenario bagi arah pelembagaan demokrasi Indonesia menuju tahun 2045.

Berdasarkan operasionalisasi kedua variabel dalam dua spektrum, terdapat empat skenario kuadran terhadap kondisi pelembagaan demokrasi dan partai politik. Skenario pertama (Kuadran Demokrasi Terkonsolidasi) merupakan kondisi ideal, di mana demokrasi terkonsolidasi, didorong oleh partai politik yang profesional dan berorientasi pada nilai-nilai demokratis. Posisi Kuadran I mendorong partai politik berfungsi secara optimal sebagai penghubung utama masyarakat dan pemerintah, memastikan partisipasi yang tinggi serta kompetisi elektoral yang sehat. Selain itu, keseimbangan antarlembaga negara berada pada kondisi yang saling sinergis dan dapat menjaga keseimbangan demokrasi, dengan independensi yudikatif yang terjamin serta ruang sipil yang luas dan terlindungi. Kondisi ini memungkinkan terwujudnya demokrasi yang inklusif, adaptif, dan berkelanjutan.

### Bagan 13. Kuadran Skenario Pembangunan Demokrasi dan Partai Politik



Kuadran Demokrasi Elitis merupakan kondisi yang belum ideal, di mana demokrasi secara institusional cukup kuat namun bersifat elitis. Hal ini ditandai oleh partai politik yang belum terlembaga baik, dengan basis ideologi dan kohesivitas yang lemah, serta pragmatisme politik yang tinggi. Pada posisi ini, partai politik yang pragmatis turut mempengaruhi kontrol horizontal antarlembaga eksekutif dan legislatif yang belum efektif dan sarat akan politik transaksional serta praktik korupsi. Meski demikian, ruang sipil relatif terjaga namun dengan peran yang terbatas, sehingga belum dapat menghasilkan ekosistem pemerintahan yang inklusif, stabil, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Kuadran Otoritarianisme Kompetitif menggambarkan kondisi regresi demokrasi. Di satu sisi prosedur dan lembaga demokrasi masih dijalankan secara formal, namun tanpa kualitas yang substantif, menghasilkan kondisi kompetitif otoritarian atau pencampuran antara lembaga formal demokrasi dengan praktik otoriter. Dalam kondisi tersebut, pemilihan umum tetap dilaksanakan secara berkala dan partai politik relatif kuat secara kelembagaan dan dapat tetap menjaga eksistensinya. Namun, kekuasaan eksekutif dalam skenario ini dalam kondisi yang begitu dominan sehingga menggerus independensi lembaga-lembaga lain seperti legislatif dan yudikatif. Ruang sipil juga terbatas dan cenderung terkooptasi, dengan kebebasan politik yang dikendalikan. Adapun, partai politik dalam skenario ini lebih cenderung menjadi alat konsolidasi

kekuasaan eksekutif, daripada menjadi saluran representasi bagi masyarakat.

Terakhir, Kuadran Autokrasi menunjukkan sistem otoriter yang sepenuhnya terpusat oleh kekuasaan eksekutif. Dalam skenario ini demokrasi sepenuhnya terdegradasi yang ditandai dengan absennya mekanisme pengawasan dan perimbangan antar lembaga. Dalam kondisi ini dominasi eksekutif kerap menggerus seluruh pilar demokrasi dan ruang masyarakat sipil. Pada saat bersamaan, fungsi partai politik sepenuhnya lumpuh, terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah, dan tidak adanya kebebasan berserikat. Akhirnya ruang sipil pun semakin tertekan akibat hilangnya saluran partisipasi publik, seperti kontrol terhadap pers, lembaga masyarakat sipil yang dikekang, dan hilangnya penegakan hak individu yang semakin mengikis nilai demokrasi.

Berdasarkan empat skenario tersebut, tentu skenario pertama merupakan titik ideal yang hendak dituju. Sejalan dengan Visi Indonesia Emas tahun 2045 yang menandai perjalanan 100 tahun usia Republik ini, diharapkan dapat terciptanya demokrasi yang substantif. Lantas, sebagai upaya praktis dan strategis untuk memberikan semacam “kompas” bagi arah pelembagaan demokrasi dan partai politik secara sistematis, monograf ini akan mengukur perkembangan serta capaian dari operasionalisasi kedua variabel tersebut berdasarkan empat pentahapan sebagai titik acuan bagi upaya dan capaian transformasi. Adapun rincian proyeksi indikator dan sebaran momentum tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 8. Indikator dan Proyeksi Pembangunan Partai Politik dan Demokrasi Per Periode**

No.	Variabel	Indikator	2025	2027	2035	2045
1		Ekosistem	Lemah	Moderat	Berdaya	Berdaya
2	Partai Politik	Soliditas Internal	Moderat	Moderat	Tanggung	Tanggung
3		Relasi Publik	Rapuh	Rapuh	Moderat	Solid
4		Relasi Eksekutif-Legislatif	Kooptasi Eksekutif	Kooptasi Eksekutif	Kontrol Berimbang	Kontrol Berimbang
5	Demokrasi	Yudikatif Independen	Terbatas	Terbatas	Independen	Independen
6		Ruang Sipil	Terjaga	Terjaga	Bebas	Bebas

Periode pertama adalah kondisi saat ini di tahun 2025, sebagai dasar pijakan (*baseline*) atau langkah awal yang membuka pintu bagi upaya transformasi ke depan. Periode kedua adalah tahun 2027 yang merupakan fase transisi sebelum siklus elektoral diselenggarakan tahun 2029, utamanya terkait penyempurnaan dasar regulasi untuk melakukan akselerasi transformasi partai politik. Periode ketiga adalah tahun 2035, di mana pada tahun tersebut *output* yang dihasilkan pada penahapan sebelumnya

telah menciptakan ekosistem yang berkelanjutan bagi partai politik setelah dua kali pergantian pemerintahan. Kualitas demokrasi pun diharapkan meningkat dengan tren yang stabil. Terakhir tahun 2045 adalah periode kulminasi dari upaya transformasi yang telah dibangun. Pada puncaknya tersebut, semua indikator mencapai titik ideal, mencerminkan demokrasi substantif dengan partai politik yang profesional dan berintegritas sehingga menciptakan suatu pemerintahan yang efektif dan berkelanjutan.

## Opsi Kebijakan pada Tahun 2025

Tahun 2025 menjadi titik landasan awal untuk menghadirkan ekosistem politik sebagai kerangka dasar untuk melakukan perbaikan demokrasi dan transformasi partai politik ke depan. Secara garis besar perbaikan ekosistem ini harus menyorot tiga komponen dasar sebagai *enabling environment* bagi perbaikan tata kelola demokrasi, yaitu perbaikan ekosistem elektoral, penguatan penegakan hukum, dan perlindungan atas hak-hak sipil. Ketiga sub-komponen ini bersifat saling beririsan dan memperkuat satu sama lain. Oleh sebab itu, dalam rangka menyelesaikan berbagai persoalan dan mengatasi tantangan yang ada dengan waktu yang terbatas, dibutuhkan beberapa reformasi kebijakan sebagai berikut.

Pertama, dibutuhkan revisi UU Pemilu secara komprehensif dalam satu kitab regulasi terpadu (kodifikasi) untuk menjamin koherensi peraturan dan memberikan kepastian hukum. Adapun, urgensi tersebut, utamanya dilatari oleh rentetan putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi *game changer* bagi proyeksi dan konstelasi politik nasional. Serangkaian putusan seperti penghapusan ambang batas pencalonan Presiden, kemudian putusan terkait pemisahan Pemilu Nasional dan Daerah, serta pada tahun sebelumnya terdapat putusan yang membatalkan ambang batas perolehan suara di Parlemen. Mengingat putusan MK memiliki sifat final dan mengikat, maka menjadi suatu keharusan untuk mengakomodasi hal tersebut ke dalam suatu undang-undang.

Lebih dari pada itu, UU Pemilu harus diposisikan sebagai dasar bagi penguatan ekosistem elektoral yang menjamin adanya kompetisi yang lebih terbuka dan demokratis. Hal ini tentunya diharapkan dapat menjadi langkah awal yang mendorong partai politik untuk melakukan pembenahan awal dan menyiapkan kader-kadernya secara lebih berkualitas dalam rangka menghadapi kompetisi Pemilu berikutnya. Selain itu, untuk mengantisipasi terjadinya fragmentasi politik dan instabilitas akibat penghapusan rezim ambang batas, dalam revisi UU Pemilu perlu dituangkan amanat atau norma yang mengatur terkait melakukan rekayasa daerah pemilihan secara lebih cermat. Dengan catatan ketentuan teknis, akan dilaksanakan oleh KPU sebagai pihak yang berwenang untuk mengatur mekanisme dapil dan menghindari terjadinya konflik kepentingan.<sup>311</sup> Selain itu, adopsi sistem pemilu campuran yang menggabungkan proporsional daftar tertutup dan sistem FPTP untuk daftar calon individu, dibutuhkan untuk menjembatani tuntutan representasi pemilih dan kebutuhan dalam mendorong kehadiran partai politik di masyarakat, utamanya mengurangi politik personalisasi.

---

311 Berdasarkan Putusan MK 80/PUU-XX/2022 terkait wewenang tata kelola daerah pemilihan yang dikembalikan dari DPR kepada KPU untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan.

Kedua, untuk mendukung upaya penguatan ekosistem elektoral tersebut, dibutuhkan juga reformasi terhadap regulasi penegakan hukum. Salah satu langkah yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan percepatan terhadap pembahasan dan pengesahan RUU Perampasan Aset sebagai upaya untuk memberantas korupsi yang selama ini kerap terkendala oleh lemahnya mekanisme penindakan. Kebijakan ini dapat menjadi pijakan dalam membangun ekosistem politik dan pemerintahan yang lebih bersih, transparan, dan mendukung integritas lembaga negara, termasuk partai politik. Di sisi lain, pengkajian terhadap RUU Partai Politik harus segera dimulai, walaupun tidak termasuk dalam Prolegnas 2025, namun mengingat pentingnya evaluasi kritis terhadap kelemahan struktural partai politik dan persiapan awal untuk melakukan akselerasi di fase berikutnya.

Ketiga, penguatan terhadap perlindungan hak-hak masyarakat sipil juga perlu menjadi agenda utama yang ditekankan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan revisi terhadap UU Ormas dan perbaikan pasal-pasal “karet” dalam berbagai regulasi yang mereduksi kebebasan berserikat serta menghambat partisipasi masyarakat secara luas. Ruang sipil yang aman dan partisipatif menjadi kunci pendukung untuk membangun ekosistem demokrasi yang sehat. Langkah ini termasuk memperkuat kapasitas dan independensi lembaga-lembaga pengawas, serta memastikan adanya ruang yang memadai bagi masyarakat sipil untuk aktif berpartisipasi dalam proses politik. Dengan fondasi regulasi yang lebih jelas dan ruang sipil yang terjamin, Indonesia dapat membangun *baseline* demokrasi yang benar-benar inklusif untuk lompatan di fase berikutnya.

## Opsis Kebijakan pada Tahun 2027

Dua tahun setelah meletakkan perbaikan terhadap dasar regulasi bagi ekosistem elektoral, tahun 2027 menjadi fase akselerasi untuk pelembagaan partai politik yang lebih akuntabel dan adaptif. Langkah-langkah strategis diarahkan untuk mempercepat institusionalisasi dan profesionalisasi partai politik sebagai tulang punggung demokrasi. Salah satu upaya utama adalah dengan melakukan revisi UU Partai Politik yang mencakup implementasi nilai SIPP yang sudah diinisiasi KPK sejak 2013 namun terhambat, di mana partai-partai politik diwajibkan untuk memiliki standar etik yang jelas dan tercantum dalam AD/ART. Muatan materi terkait SIPP dalam revisi undang-undang partai politik menjadi landasan hukum agar konsep SIPP wajib diikuti oleh setiap partai politik.

Selain menegakkan kode etik, implementasi SIPP juga menuntut agar partai politik membangun demokrasi internalnya, seperti sistem kaderisasi dan rekrutmen yang transparan dan berbasis kelayakan. Pengawasan terhadap partai politik pun harus dipertegas, baik dari aspek internal maupun eksternal. Salah satu contohnya dengan pembentukan Komisi Etik Partai sebagai lembaga independen pengawas partai politik. Kemudian, skema insentif dan sanksi tegas dapat menjadi komponen integral pada revisi UU Partai Politik.

Dalam rangka menopang penguatan transformasi tersebut, kebijakan peningkatan mekanisme pendanaan partai politik juga menjadi hal krusial untuk dilakukan, melalui

penambahan subsidi melalui APBN secara bertahap. Langkah ini bertujuan untuk mengurangi ketergantungan partai politik terhadap pendanaan kelompok-kelompok pemodal tertentu yang sering kali bersifat transaksional dan cenderung koruptif sehingga berimplikasi pada kerusakan tatanan hukum dan demokrasi.

### **Bagan 14. Kuadran Proyeksi Perencanaan Transformasi Partai Politik dan Pemulihan Demokrasi 2025-2045**



Adapun, pendanaan dapat dimulai dengan menaikkan subsidi APBN untuk partai politik sebesar 30% dari titik ideal kebutuhan operasional Rp20.000 per suara, dengan mekanisme pemberian berbasis perolehan suara atau kinerja. Penguatan pendanaan partai politik juga dapat dilakukan dengan membuat suatu mekanisme yang mengizinkan partai politik untuk mendirikan Badan Usaha Milik Partai. Dengan catatan harus ada pembatasan terkait sektor usaha dan mengharuskan pembuatan mekanisme terkait wajib membuat laporan keuangan secara terbuka agar menjaga akuntabilitas dan transparansi partai politik. Terlebih juga, penguatan dari sisi mekanisme hukum terkait iuran anggota perlu ditegaskan untuk mendorong kemandirian partai politik di samping adanya bantuan subsidi negara untuk mempercepat proses pelembagaan partai yang profesional.

Kemudian, dalam aspek pengawasan, hal ini berkaitan dengan penerapan konsep SIPP sebelumnya, dengan adanya standar keterbukaan dan mekanisme akuntabilitas

yang jelas, diharapkan partai politik menjadi lebih profesional dalam mengelola keuangannya dan dapat melaksanakan programnya secara maksimal. Hal ini juga perlu dibarengi dengan penguatan peran KPU dan BPK sebagai lembaga independen yang mengawasi keuangan partai politik. Terkait pendanaan berasal dari iuran anggota juga harus mengikuti konsep sistem SIPP agar tidak mengganggu proses kaderisasi dalam partai politik yang diakibatkan dari jumlah nominal penyumbangan iuran.

Pada saat yang sama pada tahun 2027, penguatan kapasitas SDM dan infrastruktur KPU dan Bawaslu menjadi agenda strategis yang perlu diperkuat menjelang Pemilu Nasional 2029. Keduanya harus tampil sebagai institusi modern, dengan SDM yang terlatih, tata kelola digital yang efisien, dan sistem pengawasan yang efektif. Penerapan teknologi informasi di setiap jenjang tahapan pemilu harus menjadi norma yang perlu ditegaskan. Langkah penguatan sistem DPT dan Platform E-Rekap perlu dilakukan, dengan harapan tidak hanya berdampak pada peningkatan integritas dan efisiensi, tetapi juga memperluas ruang partisipasi publik, dengan cara menguatkan aksesibilitas publik yang lebih luas dan transparan, di samping menjamin terpenuhi haknya sebagai pemilih. Pelembagaan norma digitalisasi sistem politik dan kepemiluan menjadi amanat yang menandai kesiapan Indonesia memasuki era baru disrupti dan transformasi demokrasi yang adaptif dan berkelanjutan. Dengan catatan, bahwa pada periode ini lembaga KPU dan Bawaslu telah berdiri kokoh dan terjaga independensinya, bebas dari pengaruh politik dari pihak luar.

Menuju tahapan berikutnya, tantangan utama bukan hanya sekadar implementasi teknologi, tetapi memastikan digitalisasi dan penguatan kelembagaan betul-betul dapat meningkatkan kualitas demokrasi internal partai, proses elektoral, dan sistem politik secara keseluruhan. Transformasi yang dimulai pada fase ini harus mampu mengantisipasi berbagai risiko seperti kesenjangan akses, resistensi adaptasi di daerah, maupun potensi ancaman keamanan data yang semakin kompleks.

## **Opsi Kebijakan pada Tahun 2035**

Pada tahun 2035, diasumsikan bahwa implementasi dari dasar pijakan regulasi yang dibangun pada penahapan sebelumnya telah berjalan secara konsisten dan berkesinambungan. Pada tahap ini, teknologi digital dimanfaatkan secara ekstensif untuk meningkatkan kualitas demokrasi Indonesia. Penerapan teknologi digital dalam sistem politik dan pemilu bertujuan untuk memastikan transparansi proses politik, efisiensi administrasi pemilu, serta memperluas ruang partisipasi publik secara signifikan. Hal ini salah satunya ditandai dengan evaluasi dua siklus pemilu sebelumnya yang berjalan secara lebih efektif dan demokratis.

Kemudian, revisi undang-undang partai politik yang mengadopsi konsep SIPP dan transformasi ekosistem telah memberikan implikasi baik pada optimalisasi terkait tata kelola keuangan dan pendanaan dalam mendukung partai politik untuk melaksanakan fungsinya dalam melakukan kaderisasi, rekrutmen, pendidikan politik, hingga penguatan representasi di parlemen nasional dan daerah. Penurunan tingkat korupsi secara signifikan di kalangan elite partai menjadi tolok ukur utama keberhasilan, disertai

peningkatan indeks kepercayaan publik yang signifikan terhadap institusi kepartaian.

Penguatan kohesivitas struktur partai pun semakin kokoh, dengan mekanisme kaderisasi yang inklusif dan jenjang struktur kepartaian berjalan sistemis sesuai kelayakan, termasuk dengan kokohnya kedudukan organisasi sayap partai politik untuk membantu partai politik menjalankan fungsinya secara optimal. Pendidikan politik yang ditanamkan melalui sekolah kepartaian atau organ sayap tak hanya menjadi program normatif, namun telah menjadi budaya di lini kepengurusan, keanggotaan partai, dan menyentuh di tingkat akar rumput. Dengan adanya penegakan demokrasi internal, regenerasi elite pun berjalan secara lebih terbuka dan berimbang. Pada saat bersamaan, partisipasi publik mencapai titik optimum, bersamaan dengan meningkatnya *Party ID* masyarakat, kualitas deliberasi publik dalam forum kebijakan, serta tingkat kompetisi politik yang lebih adil, substantif, dan berbasis program.

Dari sisi masyarakat sipil, penguatan pewadahan dan ekosistem pendanaan yang liberal, menjadi sumber utama penguatan advokasi, pendidikan kewargaan, dan pengawasan kebijakan secara independen, menyeimbangkan pilar kekuasaan pemerintah dengan pengawasan secara berkelanjutan. Dengan ekosistem tersebut, masyarakat sipil telah mengalami penguatan sebagai agen dalam mengawal demokrasi. Dalam periode ini juga diharapkan bahwa organisasi masyarakat sipil dapat bergerak lebih leluasa dengan minim kemungkinan terkooptasi oleh kepentingan politik yang selama ini menjadi tantangan.

## **Opsi Kebijakan pada Tahun 2045**

Tahun 2045 merupakan titik kulminasi dari serangkaian upaya akselerasi transformasi demokrasi dan partai politik yang telah dibangun. Pada tahap ini, partai politik telah menjadi institusi yang mandiri secara finansial, profesional dalam manajemen internal, serta berintegritas tinggi dalam mengartikulasikan kepentingan publik secara efektif. Partai politik juga mampu menjamin kaderisasi yang berkelanjutan dan representasi politik yang inklusif serta kredibel.

Di fase ini, sistem politik nasional telah mencapai tingkat yang bebas dan substantif. Pilar-pilar demokrasi dan penegakan hukum telah berjalan secara progresif, serta integritas partai politik terjaga dengan sangat baik dengan tingkat korupsi politik yang sangat rendah. Dalam kondisi demikian, partai politik tampil bukan lagi sekadar mesin elektoral, melainkan pilar utama sistem representasi rakyat serta penggerak pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Pada titik ini, pengawasan eksternal oleh masyarakat sipil bukan lagi sebuah gerakan, melainkan norma yang terlembaga dan menjadi bagian dari budaya politik. Koalisi berfungsi sebagai mitra kritis pemerintah yang dihormati, partisipasi publik dalam mengawasi kebijakan menjadi budaya kewargaan yang aktif, dan regenerasi kepemimpinan berjalan secara alami. Tujuan akhir yang tercapai adalah sebuah ekosistem demokrasi yang lebih sehat dan akuntabel, di mana masyarakat sipil dan pers berdiri kokoh sebagai pilar penjaga yang berkelanjutan.

Secara keseluruhan, sistem politik yang terbentuk pada tahun 2045 dengan partai politik yang profesional dan ekosistem elektoral yang terjaga ditopang dengan digitalisasi, pada akhirnya mampu menghasilkan kepemimpinan politik yang representatif, adaptif, serta pemerintahan yang stabil. Demokrasi substantif yang terbangun akan mendukung pertumbuhan ekonomi inklusif, merata, dan berkelanjutan. Integrasi antara demokrasi yang sehat dan pembangunan ekonomi yang progresif akan menciptakan stabilitas sosial-politik jangka panjang yang berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat secara luas dan mampu menghadapi tantangan zaman, sejalan dengan visi besar Indonesia Emas 2045.

## Penutup

Delapan dekade perjalanan demokrasi Indonesia mencerminkan dinamika politik yang kompleks dan tidak linear. Demokrasi Indonesia telah mengalami berbagai fase dari Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, otoritarianisme terlembaga pada masa Orde Baru, hingga euforia demokrasi pascareformasi. Namun demikian, sejak satu dekade terakhir, tren global dan nasional menunjukkan gejala penurunan kualitas demokrasi. Demokrasi bukan hanya menghadapi stagnasi, tetapi mulai tergerus melalui praktik-praktik perluasan kekuasaan eksekutif, *self-coup*, dan kartelisasi kekuasaan dalam sistem multipartai.

Partai politik, yang seharusnya menjadi pelindung demokrasi, justru sering kali terlibat dalam praktik pembajakan nilai-nilai demokrasi. Praktik politik transaksional, orientasi kekuasaan jangka pendek, serta lemahnya pelembagaan internal menjadikan partai tidak lagi menjadi aktor representatif rakyat, tetapi alat distribusi kekuasaan elite. Hal ini menyebabkan konvergensi politik partai, di mana tidak ada lagi diferensiasi ideologis maupun oposisi substantif. Dalam sistem multipartai, semua partai cenderung menyatu dalam koalisi besar yang pragmatis, menghilangkan fungsi kontrol legislatif dan menciptakan sistem politik yang stagnan secara substantif.

Dalam konteks inilah, partai politik justru harus mengambil peran sebagai agen pemulih demokrasi. Demokrasi tidak akan tumbuh dari luar sistem politik, melainkan harus dibangun kembali dari dalam sistem partai yang lebih profesional, terbuka, dan akuntabel. Transformasi ini penting untuk mendorong pergeseran demokrasi Indonesia dari spektrum prosedural menuju demokrasi substantif bertumpu pada kekuatan institusi dan partisipasi warga negara.

Sebagai jalan untuk membangun kembali demokrasi Indonesia yang lebih kuat menjelang 2045, monograf ini merekomendasikan sebagai berikut.

1. Redesain sistem pemilu:
  - a. Merevisi regulasi pemilu dengan menitikberatkan pada: 1) penghapusan ambang batas pencalonan; 2) restrukturisasi dapil (jumlah kursi); dan 3) pemisahan penyelenggaraan pemilu pusat-daerah; dan
  - b. Menimbang penggunaan sistem pemilihan model campuran untuk menyeimbangkan peran antara partai politik dan individu calon legislatif.
2. Reformasi kelembagaan partai politik:
  - a. Mendorong demokrasi internal partai bertumpu pada nilai transparansi dan akuntabilitas
  - b. Meningkatkan kuantitas sumber pendanaan berasal dari negara serta membuka potensi pembentukan BUMP terbuka; dan
  - c. Memperkuat proses pendidikan politik, baik kader ataupun masyarakat umum, sebagai pewadahan gagasan hingga reideologisasi nilai partai.

3. Penguatan masyarakat sipil dan pers bebas:
  - a. Mendorong pewadahan isu-isu umum, seperti ekonomi, perempuan, lingkungan, yang pada akhirnya ikut terpolitisasi.
  - b. Mengarustumkan praktik pemantauan independen oleh OMS lintas isu; dan
  - c. Merevitalisasi kapasitas OMS dengan melakukan revisi regulasi terkait ormas yang membatasi ruang gerak.

Namun, monograf ini memiliki sejumlah keterbatasan sumber daya dan waktu dalam membahas isu demokrasi dan partai politik yang terbilang cukup besar secara komprehensif dalam satu waktu. Monograf ini mengusulkan sejumlah area potensial untuk menjadi kajian lanjutan dalam memperluas khazanah diskursus keduanya. Pertama, monograf ini membatasi ruang lingkup dengan menggunakan hasil nilai indeks dan pembahasan historis yang terpumpun pada tingkatan nasional secara kualitatif. Sementara, cakupan pembahasan isu terbilang luas dalam menilik relasi antara partai politik dan demokrasi. Dimensi non-politik, seperti interaksi dengan pasar ataupun transformasi digital, dan tingkatan level analisis, konstelasi politik lokal-nasional, menjadi beberapa aspek yang tidak dapat dibahas ataupun diperdalam pada monograf ini. Selain itu, metodologi monograf ini cukup berat menggunakan data kualitatif dengan analisis interpretasi data indeks. Oleh karena itu, kajian ke depan dapat memutakhirkan pembahasan relasi partai politik dan demokrasi dalam dimensi lainnya dengan penggunaan metode analisis data statistik yang lebih komprehensif.

Kedua, sejumlah narasumber dalam pengumpulan data primer monograf ini tidak dapat terpenuhi untuk memberikan gambaran yang utuh terhadap kondisi dan praktik terkini di lapangan. Terlebih, pemilihan narasumber masih terbatas dalam lingkup nasional. Monograf ini merekomendasikan agar ada kajian lanjutan yang meneliti bentuk dan relasi partai politik di tingkat politik daerah agar melengkapi dari kajian yang cukup terpusat.

Ketiga, sejumlah rekomendasi yang diajukan oleh monograf terkait transformasi partai politik, di antaranya pembentukan BUMP terbuka, reideologisasi partai politik melalui pendidikan politik, dan merevitalisasi OMS, belum terelaborasi secara mendetail. Keterbatasan yang dihadapi oleh monograf ini dapat ditindaklanjuti dengan riset ke depan untuk berfokus membahas isu-isu tersebut.

## Rekomendasi Mitra Bestari


Monograf ini mengucapkan apresiasi setinggi-tingginya atas masukan dari Kuskridho Ambardi dan Heroik M Pratama selaku mitra bestari dalam menyempurnakan monograf ini. Pelbagai masukan dari keduanya telah diakomodasi dalam monograf. Namun demikian, akibat keterbatasan yang dihadapi terdapat sejumlah masukan lainnya yang masih belum diintegrasikan pada beberapa bagian monograf. Akan tetapi, Tim Penulis menilai bahwa masukan tersebut cukup penting untuk menambah referensi bagi riset demokrasi dan partai politik ke depan. Berikut merupakan intisari Tim Penulis atas tinjauan penting yang diberikan oleh para ahli.


Kuskridho Ambardi menggarisbawahi kebutuhan akan deskripsi kualitatif yang lebih terbuka dalam menggambarkan konteks “tug of war”, “power grabbing” dan “power struggle” antarlembaga. Selain itu, beliau juga merekomendasikan untuk dapat memberikan perhitungan skala prioritas terhadap sejumlah masalah yang telah dipetakan pada bagian partai politik. Diharapkan dengan penekanan prioritas tersebut implementasi rekomendasi dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Sementara itu, Heroik M Pratama menekankan pentingnya penjabaran terkait pengaruh sistem kepartaian di Indonesia. Penjelasan tersebut dapat dibuat melalui kategorisasi atas indeks jumlah efektif partai politik di parlemen (effective number party in parliament). Hal tersebut dikarenakan model sistem kepartaian akan berimplikasi atas kinerja partai dalam menjalankan fungsi anggaran, pengawasan, dan perundang-undangan. Selain itu, penjabaran lebih lanjut terkait insentif mengenai upaya pelembagaan partai politik dan meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan presidensial di level nasional dan lokal atas putusan MK terkait pemisahan pemilu nasional dan lokal. Terakhir, catatan beliau bahwa reformasi partai politik tidak bisa dilakukan secara drastis mencakup seluruh indikator demokratisasi internal partai atau SIPP. Perlu dilakukan penahapan yang realistis salah satu contohnya berangkat dari transparansi keuangan dan peningkatan dana negara secara simultan.

LAB 45 adalah lembaga kajian yang ingin menyelaraskan antara ilmu pengetahuan dan praktik empiris di bidang peramalan strategis. LAB 45 berkonsentrasi pada perkembangan global yang berdampak strategis dan bersifat disruptif terhadap kemajuan dan stabilitas Indonesia. LAB 45 bekerja membantu para pemangku kebijakan dalam mendorong proses transformasi Indonesia menuju negara maju pada tahun 2045. Untuk informasi lebih lanjut, silakan kunjungi [www.lab45.id](http://www.lab45.id) atau pindai kode QR.



 Jalan Mabas Hankam No. T65, Bambu Apus, Cilangkap, DKI Jakarta 13890

 lab45@lab45.id

 +62811452045

 www.lab45.id

