

GENERASI PERINTIS DAN PENERUS STUDI TEORI KEPARTAIAN

Sariul Fadilah¹⁾, Satryo Pringgo Sejati²⁾

¹Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan, Indonesia

² Universitas Papua, Indonesia

Email : ulfatbn123@gmail.com¹⁾, s.sejati@unipa.ac.id²⁾

Abstract : Political parties are an important measure and condition for whether a country can be called a democracy or not. In other words, political parties in modern political life have become a very clear measure to see the level of democracy in a country. Political parties have become the most important representation of society's political power (political infrastructure) in modern political life for all countries that call themselves democracy country. The data collected from research sources is used as analytical data and to analyze the issues discussed, namely about the pioneering and succeeding generations which are based on a party theory. The development of the study of party theory has been tried to be traced from the pioneering generation that emerged at the beginning of the 20th century to its development until the 1990s. The explanation that the author has put forward in the discussion of this article is realized to be more focused on the development of the study of political parties that occurred in the Western world. The theories developed to date regarding political parties are still dominated by theories originating from the United States and parts of Europe. This condition raises concerns because theories originating from the west are not fully appropriate to the conditions of countries outside the United States and Europe.

Keyword: *party, generation, theory*

Abstrak : Partai politik menjadi ukuran serta syarat penting bagi suatu negara apakah negara itu dapat disebut sebagai negara demokrasi atau tidak. Dengan kata lain, partai politik pada kehidupan politik modern, telah menjadi ukuran yang sangat jelas untuk melihat kadar demokrasi suatu negara, partai politik telah menjadi representasi kekuatan politik masyarakat (infrastruktur politik) yang paling penting dalam kehidupan politik modern bagi semua negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi. Data-data yang terkumpul dari sumber penelitian digunakan sebagai data analisis dan untuk menganalisis persoalan yang di bahas yaitu tentang generasi perintis dan penerus yang didasarkan pada sebuah teori kepartaian. perkembangan studi teori kepartaian telah dicoba untuk ditelusuri dari generasi perintis yang muncul pada awal abad ke-20 hingga perkembangannya sampai dekade 1990-an. Uraian yang telah penulis kemukakan dalam pembahasan tulisan ini memang disadari lebih tertuju pada perkembangan studi partai politik yang terjadi di dunia Barat. teori-teori yang dikembangkan sampai sekarang tentang partai politik masih didominasi oleh teori-teori yang berasal dari Amerika Serikat dan sebagian Eropa. Kondisi ini mengundang keprihatinan karena teori-teori yang berasal dari barat itu tidak sepenuhnya sesuai dengan kondisi negara-negara di luar Amerika Serikat dan Eropa.

Kata Kunci : *kepartaian, teori, generasi*

A. Pendahuluan

Pada bab ini terlebih dahulu akan diuraikan tentang perkembangan teori yang membahas masalah partai politik dan sistem kepartaian. Langkah perlu dilakukan untuk memungkinkan dihasilkan suatu pemahaman yang memadai tentang asal usul partai dan politik perkembangan studi yang dilakukan dilakukan oleh para sarjana politik tentang partai politik. Langkah ini dapat menjadi bekal pisau analisis untuk mempelajari perkembangan partai politik di Indonesia. Pada kehidupan politik kontemporer, khususnya sejak berakhirnya Perang Dunia II hingga sekarang ini, bagi suatu negara demokrasi apapun namanya, partai politik merupakan suatu organisasi yang sangat penting. Partai politik menduduki posisi yang sangat penting karena pada masa kini telah lahir semacam adanya kesepakatan di antara ilmuwan politik, demikian juga telah menjadi pendapat publik masyarakat internasional bahwa partai politik menjadi ukuran serta syarat penting bagi suatu negara apakah negara itu dapat disebut sebagai negara demokrasi atau tidak. Seperti diungkapkan oleh Richard M. Merelman dalam kata-kata yang puitis, ia menulis dalam kata pendahuluan buku yang ditulis oleh Maurice Duverger, bahwa dari semua alat yang pernah didesain oleh manusia untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya, barangkali tidak ada yang lebih ampuh dari partai politik, politik modern tanpa partai politik sama saja dengan ikan yang berada di luar air.¹

Dengan demikian, suatu negara akan dinamakan negara demokrasi jika dalam negara itu terdapat partai politik yang eksis, serta sebaliknya suatu negara akan disebut bukan sebagai negara demokrasi jika di negara itu tidak terdapat partai politik yang memiliki eksistensi. Dengan kata lain, partai politik pada kehidupan politik modern, telah menjadi ukuran yang sangat jelas untuk melihat kadar demokrasi suatu negara, partai politik telah menjadi representasi kekuatan politik masyarakat (infrastruktur politik) yang paling penting dalam kehidupan politik modern bagi semua negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, bahkan mulai pertengahan abad ke-20 banyak negara tidak berani lagi menyebut dirinya bukan negara demokrasi. Suatu penelitian yang dilakukan oleh Jean Blondel, sekitar 1960 an yang kemudian dikutip oleh Gabriel A. Almond dalam bukunya *Comparative Politics Today* mengungkapkan bahwa lebih dari tiga perempat bangsa-bangsa yang merdeka di dunia ini mempunyai satu atau lebih partai politik. Sebanyak 100 negara memiliki partai politik dengan rincian 49 negara menganut sistem partai tunggal dan 58 negara menganut sistem banyak partai (*multy-party system*).²

Dalam kaitannya dengan konteks pembicaraan ini, dalam perkembangan selanjutnya, misalnya Kongres Amerika Serikat pada 1989 dalam memberikan bantuan pada negara-negara Eropa Timur "*Support for East European Democracy (SEED) Act of 1989*,"³ dikaitkan dengan kriteria negara demokrasi dan di antaranya dipersyaratkan untuk dihilangkannya semua perundang-undangan dan peraturan yang menghalangi berfungsinya pers yang bebas dan terbentuknya partai-partai politik. Dalam perkembangan berikutnya dalam hubungan antarnegara baik yang bersifat bilateral, multilateral, maupun internasional kriteria sebuah negara itu demokrasi atau tidak sangat mendapatkan perhatian, bahkan sebuah negara bisa mendapatkan sanksi ekonomi berupa embargo ekonomi serta diisolasi dalam pergaulan internasional hanya karena negara tersebut dianggap tidak demokratis.

Mengingat peran dan posisi yang urgen dari partai politik dalam kehidupan politik modern yang kini disebut dengan demokrasi di mana semua negara berlomba untuk dapat disebut dirinya sebagai negara demokrasi maka adalah sesuatu yang penting untuk mengetahui lebih dalam, tentang bagaimanakah perkembangan studi teori kepartaian dalam ilmu politik; sejak kapankah ilmu politik menjadikan partai politik sebagai suatu objek studi yang serius? Apakah argumentasi dasarnya menjadikan

¹ Affan Gafar, "Islam Dan Politik Dalam Era Orde Baru Mencari Bentuk Artikulasi Yang Tepat," Prisma, Edisi No. 5/1988, Hlm. 19

² A Almond Gabriel, *Comparative Politics Today*. Boston: Little Brown And Company. Hlm 88-89

³ A Rahman Zainuddin, "Pemikiran Politik", Jurnal Ilmu Politik, Edisi No. 7, 1990.

partai politik sebagai suatu objek studi yang penting dalam ilmu politik? Siapakah tokoh-tokoh perintis atau tokoh-tokoh utamanya? Bagaimanakah hubungan antara munculnya studi tentang partai politik dengan perkembangan munculnya berbagai pendekatan dalam ilmu politik? Dalam uraian ini, akan dibahas pertanyaan-pertanyaan seperti telah dikemukakan di atas. Melalui pembahasan masalah-masalah sebagaimana telah dikemukakan di atas, diharapkan akan dapat diketahui secara lebih rinci dalam mendalam tentang perkembangan studi tentang teori kepartaian, mengingat posisi yang sangat penting dari partai politik dalam kehidupan politik modern yang disebut sebagai sistem politik demokrasi.

Untuk keperluan sistematisasi pembahasan dalam tulisan ini, pembahasan tentang perkembangan studi teori kepartaian akan mengacu pada perkembangan yang studi yang ada di Amerika Serikat karena dalam perkembangan ilmu politik telah terjadi "Americanization" of Political Science".⁴ Amerikanisasi dalam ilmu politik, karena di Amerika terjadi perkembangan yang luar biasa dalam studi ilmu politik, dengan ditandai oleh didirikannya lembaga studi untuk bidang politik yang formal, serta terbitnya berbagai jurnal politik. Dalam pembahasan ini penulis hanya akan mengungkapkan secara garis besarnya saja.

B. Metode

Artikel ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan metode analisa *library research*. Penulis akan melakukan penelitian pada media buku, jurnal, majalah, koran baik offline dan online. Di mana data-data yang terkumpul dari sumber penelitian tersebut digunakan sebagai data analisis dan untuk menganalisis persoalan yang dibahas. Penulis juga melakukan pendekatan kajian pustaka dengan menggunakan pendekatan, konsep dan teori yang berhubungan dengan partai politik dan demokrasi. Pendekatan metode kualitatif deskriptif dipilih sebagai bagian dari metode yang paling efektif dan efisien bagi penulis untuk dilakukan. Metode dalam pendekatan ini juga dirasa cukup fleksibel apabila digunakan dalam penulisan artikel ilmiah yang bertema sosial dan politik.

C. Temuan Data dan Diskusi

1. Makna Partai Politik

Dewasa ini sangat sulit menemukan pemerintahan secara langsung, hal ini diakibatkan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan juga semakin luasnya wilayah suatu negara, maka sistem pemerintahan langsung dirasa kurang efektif. Selain itu mengutip pernyataan Lord Acton “ *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk berlaku korupsi, maka kekuasaan yang absolute atau mutlak pasti akan melakukan korupsi). Hal ini disebabkan kekuasaan merupakan masalah sentral di dalam suatu negara, karena negara merupakan pelembagaan masyarakat politik (*policy*) yang paling besar dan memiliki kekuasaan yang otoritatif. Bahkan dalam pandangan Max Weber, kekuasaan di dalam suatu negara itu mencakup penggunaan paksaan yang absah di dalam suatu wilayah tertentu. Itulah sebabnya, ketika ilmuwan politik melakukan studi tentang negara, secara otomatis mereka memperbincangkan sesuatu yang berkaitan dengan kekuasaan yang ada di dalamnya, seperti tentang bagaimana kekuasaan itu muncul, sumber-sumbernya, proses memperebutkan dan mempertahankannya, dinamikanya berikut pengalokasian dan pendistribusiannya.⁵ Salah satu cara pendistribusian kekuasaan adalah melalui mekanisme pemancaran kekuasaan yang menurut teori dasarnya dipancarkan dalam tiga bidang yaitu eksekutif, legislative dan yudikatif.⁶ Dengan adanya

⁴ Albert Shomit, *The Development Of American Political Science From Burgers To Behavioralism*. Usa: Irvington Publisher, 1982 hlm. 63

⁵ Kacung Maridjan, *Sistem Politik di Indonesia*, (Kencana Prenada Media: Jakarta, 2010), hlm.17

⁶ Teori dasar pemancaran kekuasaan dikemukakan oleh Jhon Locke yang kemudian diperkuat oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1784). Uraian lebih lengkapnya baca Yulia Neta dan M.Iwan

pemancaran kekuasaan, maka suatu pemerintahan perwakilan membutuhkan mekanisme untuk mengekspresikan keinginan yang diwakili sehingga hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat diakui dan dilindungi sebagai bagian dari hak asasi manusia. Keberadaan partai politik adalah salah satu wujud dari pelaksanaan hak asasi manusia tersebut untuk berkumpul, berserikat dan mengemukakan pendapat selain itu juga demi berjalannya demokrasi yang baik dalam suatu negara. Melalui institusi partai politik modern yang terstruktur, adanya pemilihan umum berkala, dan beroperasinya kelompok-kelompok penekan, demokrasi berjalan sebagai suatu mekanisme atau “*an institutional arrangement for arriving at political decisions by mean of competitive struggle for the people’s vote*”.⁷ Berdasarkan sejarah dan perkembangan partai politik, pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat disatu sisi, dan pemerintah di sisi yang lain.⁸

Kata Partai politik sendiri berasal dari dua suku kata yaitu partai dan politik. Kata partai sendiri berasal dari bahasa Latin yaitu “*Partire*” yang berarti membagi. Awalnya kehadiran partai dalam kehidupan politik banyak dinilai negative. Orator dan agitator revolusi Perancis, Rebespierre, “menganggap partai hanyalah organisasi yang hanya mementingkan kepentingan pemimpin”. Sedangkan George Washington meyakini partai sebagai penyebar bibit-bibit permusuhan dan ketidakpuasan terhadap masyarakat umum.⁹ Namun seiring dengan berubahnya zaman, dan tingkat pendidikan masyarakat yang semakin baik, maka penilaian miring tersebut sedikit demi sedikit semakin berkurang sehingga akhirnya partai politik memegang peranan penuh dalam penegakkan sendi-sendi demokrasi dalam suatu negara. Sedangkan kata politiek dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis Van der Tas mengandung arti *beleid*, yang berarti kebijakan (*policy*). Dalam bahasa Inggris disebut *politics*, sedangkan dalam bahasa Arab disebut dengan Siyasah yang kemudian diterjemahkan menjadi siasat. Adapun kebijakan sendiri diartikan sebagai perilaku atau tindakan yang mencerminkan kebijakan atau rasa bijak bagi setiap pribadi atau individu pejabat, karena itu kebijakan lebih banyak dipengaruhi oleh budi pekerti dan hati nurani setiap pejabat bukan kekuasaan semata-mata.¹⁰

Berbeda halnya politik menurut Plato yang mengartikan sebagai sistem kekuasaan pemerintahan yang dijalankan dan dipegang oleh kaum Aristokrat (kaum bijak) yang dipilih lewat proses keputusan bersama, dan di dalamnya tidak ada kediktatoran.¹¹ Ramlan Surbakti dalam bahasa lain menyatakan bahwa politik adalah usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. Secara rinci dijelaskan sebagai berikut: (a) politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan, (b) politik ialah sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat, (c) politik ialah sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum, (d) politik ialah konflik dalam rangka mencari dan atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting. Berdasarkan definisi tersebut diatas, maka partai politik adalah suatu badan hukum publik yang diakui oleh pemerintah dan terdiri dari sekelompok orang yang terorganisir secara baik dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan secara damai lewat pemilihan umum (pemilu) yang dilaksanakan secara berkala.

⁷ Ricardo Blaug and John Schwarzmantel sebagaimana dikutip oleh M.Ali Safa’at, Pembubaran Partai Politik, (Jakarta: Rajawali Press, 2011) hlm. 7.

⁸ Miriam Budiardjo, 2012, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia : Jakarta. hlm. 398

⁹ Efriza, Political Explore, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 213

¹⁰ Sadjijino, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008) hlm. 72

¹¹ Plato dalam Imam Hidayat, Teori-Teori Politik, (Malang: Setara Press, 2012) hlm. 7

Sedangkan menurut Carl J. Friedrich mengungkapkan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idil dan materiil. Miriam Budiardjo mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.¹² Definisi berbeda dinyatakan oleh Sigit Pamungkas, yang mengartikan partai politik sebagai sebuah organisasi untuk memperjuangkan nilai atau ideologi tertentu melalui penguasaan struktur kekuasaan dan kekuasaan itu diperoleh melalui keikutsertaannya di dalam pemilihan umum.¹³

Partai politik menurut Ranney dan Kedall dilihat sebagai *“autonomous groups that make nominations and contest elections in the hope of eventually gaining and exercise control of the personnel and policies of government.”* (kelompok otonomi yang membuat suatu nominasi dan pemilihan dengan harapan pada akhirnya mengatur dan melatih kontrol atas personal dan kebijakan pemerintah). Dalam pengertian modern, partai politik adalah suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengatasi atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.¹⁴ Partai politik sendiri dalam fiqih siyasah dipadankan dengan istilah al-hizb. Istilah ini digunakan oleh Taqiyuddin al-Nabhani untuk menjelaskan organisasinya, Hizbut Tahrir sebagai partai politik. Namun demikian, partai politik yang digagas al-Nabhani bukan sebagai pilar demokrasi seperti yang dikemukakan oleh pemikir Barat seperti Soltau. Hizb adalah pilar Khilafah Islamiyah.¹⁵ Memasuki abad 21 atau yang lebih populer disebut dengan era demokrasi kontemporer, partai politik juga sering kali digunakan untuk memberikan pengaruh yang cukup kuat atas kebijakan-kebijakan publik. Bahkan, di beberapa negara yang dikuasai oleh rezim otoriter dan diktator, para penguasa berusaha melegitimasi kehadiran mereka melalui instrument partai politik.

2. Generasi Perintis Dalam Studi Teori Kepartaian

Ada beberapa nama tokoh yang biasanya dianggap sebagai perintis di dalam study theory kepartaian yang pendapat serta teori-teori yang dikemukakannya sampai saat ini masih banyak dibahas dan menjadi bahan rujukan walaupun dengan revisi di sana-sini. Di antara nama-nama besar yang dianggap sebagai pelopor dalam studi teori kepartaian antara lain dapat disebutkan nama-nama seperti Maurice Duverger, Robert Michels yang kemudian usaha kepeloporan ini diteruskan oleh para penerusnya, seperti Sigmund Neumann, Gabriel A Almond, Giovanni Sartori, David A. Easton, Harry Eckstein.

Pada pembahasan berikut ini, pertama-tama akan diuraikan studi tentang teori kepartaian yang telah dilakukan oleh para perintis. Seperti telah diungkapkan di atas bahwa studi tentang partai politik oleh Robert Michels, yang diuraikan melalui bukunya yang sangat terkenal, *Political Parties*, terbit pada 1958. Dalam studi ini, Robert Michels tampaknya lebih menekankan pada kriteria yang relevan untuk diferensiasi partai-partai sebagai asosiasi-asosiasi kepentingan yang longgar, seperti perdagangan, perkapalan, perkebunan. Dalam kaitannya dengan pandangannya ini, Michels

¹² Miriam Budiardjo, Op.Cit, hlm.5

¹³ Sigit Pamungkas, Partai Politik Teori dan Praktek di Indonesia, (Yogyakarta: Institute democracy and Welfarism, 2011), hlm.5

¹⁴ Abdul Mukthie Fadjar, Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia, (Malang: Setara Press, 2012), hlm.13

¹⁵ Ahmad Sukardja, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Prespektif Fiqih Siyasah, (Sinar Grafika: Jakarta, 2012), hlm.147

menafsirkan bahwa konstitusi Amerika Serikat sebagai program partai nasional embrio yang berdasarkan kepentingan-kepentingan yang relevan. Dari berbagai kepentingan tersebut, akhirnya terbentuk suatu koalisi yang kuat yang kini dinamakan "partai politik".¹⁶

Ahli lain yang sezaman dengan Michels yang juga mengkaji partai politik di Amerika Serikat ialah Wilfred E. Binkley, yang dituangkan dalam bukunya *American Political Parties* (1947). Binkley memberikan perhatian pada perkembangan partai politik di Amerika Serikat, lebih khusus lagi asal mula perkembangannya. Dalam hal ini ia mengemukakan bahwa di Amerika Serikat kaum federalis terbentuk lebih dahulu sehingga mereka banyak menguasai sumber-sumber keuangan negara, sedangkan kepentingan yang lebih populis-merakyat di pedesaan Amerika Selatan masuk dalam Partai Demokrat. Adapun kaum republik dengan Partai Republiknya didukung oleh kebanyakan penduduk dari kalangan pedagang kaya yang tinggal di Amerika sebelah Utara¹⁷, sedangkan kepentingan kelas berada di tengah-tengah konflik antar partai dalam hal siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana.

Kehebatan dan keunggulan karya Michels yang telah menjadikannya sebagai sebuah karya yang klasik antara lain mendapat pengakuan dari seorang ilmuwan politik yang juga sangat serius mengkaji masalah partai politik. Sigmund Neumann dalam tulisannya yang berjudul *Toward a Comparative Study of political Parties*, antara lain menyatakan studi mengenai sosiologi partai-partai politik sama sekali telah didominasi oleh "hukum besi" Robert Michels, tentang kecenderungan-kecenderungan oligarkis pada gerakan-gerakan sosial, yang telah dikemukakannya lebih dari satu generasi yang lalu dalam bukunya *Political Parties*. Menurut Neumann, pada hakikatnya buku Michels telah menjadi aksioma yang tidak diperdebatkan lagi. Buku ini merupakan buku standar. Sebagaimana halnya dengan sekian banyak buku klasik yang lain buku ini mempunyai nasib yang sama yaitu sering disebut tapi jarang dibaca. Ia menambahkan bahwa sebegitu jauh baru sedikit sekali penelitian empiris yang dilakukan di bidang sosiologi politik, baik untuk mempertegas asumsi-asumsi yang melatarbelakangi pendapat Michels atau bahkan menguji kebenaran tesisnya.¹⁸ Hasil studi Robert Michels tentang partai politik yang telah membawanya menjadi seorang ahli politik di bidang teori kepartaian, yang kemudian dikenal dengan "hukum besi oligarki", secara lebih rinci mengemukakan prinsip-prinsip sebagai berikut:

Pertama, partai sebagai suatu entitas dan bagian dari mekanisme tidak selalu dapat diidentifikasi dengan totalitas anggotanya dan juga dengan kelas yang memiliki partai itu. Karena partai yang awalnya dibentuk sebagai alat untuk mencapai tujuan pada akhirnya telah menjadi tujuan itu sendiri, serta dibekali oleh cara-cara dan kepentingan-kepentingan, maka dari sudut pandang teologis partai terpisah dari kelas yang diwakilinya. Dalam realitasnya sering ada gap (jarak) antara kepentingan-kepentingan massa yang menyatu dalam membentuk partai dengan kepentingan-kepentingan birokrasi dalam mana partai menjadi person di dalamnya.

Kedua, penyebab utama oligarki dalam partai-partai demokratis adalah kebutuhan teknis yang mendesak akan kepemimpinan. Hal ini dimulai dari proses deferensiasi fungsi-fungsi dalam partai dilengkapi dengan hal-hal kompleks yang massa. Oligarki juga berasal dari transformasi-transformasi fisik di mana tokoh-tokoh pemimpin partai memiliki jalan hidup mereka sendiri. Namun, oligarki juga tergantung pada apa yang disebut psikologi organisasi itu sendiri.

Ketiga, Robert Michels merumuskan hukum sosiologis dari partai-partai politik, "hukum besi oligarki" dengan ungkapannya, "Organisasi yang melahirkan dominasi oleh golongan terpilih

¹⁶ David Apter, *Introduction To Political Analysis*. Massachuset: Winthrop Publisher Inc.

¹⁷ Binkley, *American political parties*. Newyork: knopf, 1947.

¹⁸ Sigmund neumann, *toward a camparative study of political parties*, londonn: the free press of glencon. 1963

atas pemilihan, oleh pemegang mandat atas pemberi mandat, oleh utusan atas yang mengutus. Barang siapa berbicara tentang organisasi, ia juga berbicara tentang oligarki”.

Keempat, setiap organisasi kepartaian menentang suatu kekuatan oligarkis yang didasarkan pada basis demokratis. Dimana-mana ditemui kekuasaan yang hampir tak terbatas dari para pemimpin yang dipilih atas massa pemilihan. Di sini struktur oligarkis telah mencekik prinsip dasar demokratis, penindasan seolah-olah merupakan suatu keharusan.¹⁹ Sarjana lain yang melakukan studi tentang partai politik yang kini partai politik khususnya di wilayah Eropa yang kemudian dituangkan Dalam kajiannya, Duverger memberikan perhatian yang serius pada tentang struktur partai-partai politik, organisasi internal daripada sistem satu partai, sistem dua partai, sistem banyak partai, dan sistem partai politik karena faktor agama. Lebih jauh, buku tersebut menguraikan tentang sejarah yang melatarbelakangi kelahiran partai di Eropa. Duverger mengemukakan bahwa di Eropa partai politik itu pada awalnya dapat ditelusuri kemunculannya, yaitu ada yang berasal dari internal parlemen dan ada yang berasal dari luar parlemen.²⁰

Dari hasil studi yang telah dilakukannya, Maurice Duverger, kemudian mengemukakan semacam proposisi dalam membahas masalah partai politik penting untuk diteliti tentang struktur partai-partai politik, terutama “mesin penggerak” dari organisasi tersebut. Untuk pembahasan masalah ini, menurutnya penting sekali dibahas masalah organisasi internal dari partai-partai politik. Dalam masalah organisasi internal partai-partai politik, perlu diperhatikan adanya satu perbedaan prinsipiel antara partai-partai elite atau partai-partai tradisional (*partis de cadres*) dengan partai massa (*partis de masses*) serta partai tak langsung (*indirect partis*) yang berada di antara keduanya.²¹

Tentang partai elite atau partai-partai tradisional, Duverger membedakan antara partai elite atau tradisional Amerika dan partai elite atau tradisional Eropa. Selanjutnya, ia mengemukakan bahwa untuk tipe Eropa, secara umum, partai-partai liberal dan partai-partai radikal yang terdapat di Eropa pada saat Maurice mengadakan penelitian pada 1954 masih mempertahankan secara keseluruhan struktur yang mereka peroleh, di abad ke-19. Mereka adalah prototipe dari partai-partai yang tergolong elite. Partai-partai ini tidak bertujuan untuk mendapatkan anggota yang sebanyak mungkin, tetapi mereka lebih menekankan pada mendapatkan dukungan dari orang-orang terkemuka, mereka lebih memperhatikan kualitas daripada kuantitas. Orang-orang terkemuka tersebut dikelompokkan dalam komite-komite lokal, yang cocok dengan batas-batas pelbagai daerah pemilihan. Organisasi internal dari komite-komite ini sangat tidak resmi; keanggotannya organisasinya dan mereka menjalankan tugasnya dengan tingkat otonomi yang cukup besar. Pada hakikatnya organisasi pusat partai tersebut boleh dikatakan tidak mempunyai kekuasaan apa pun, atau pengawasan atas komite-komite daerah itu.

Keadaan sebagaimana dilukiskan di atas tidak berlaku untuk Inggris. Di Inggris organisasi partai-partai liberal dan konservatif mempunyai sifat lebih sentralisasi sejak abad ke-19. Di Inggris anggota parlemen memainkan peranan utama. Merekalah yang sebenarnya pemimpin partai-partai tradisional yang elite itu, bahkan ketika beberapa kaum militan berusaha menentang otoritas mereka, mereka tetap dapat mempertahankan posisinya. Di Inggris anggota parlemen terorganisasi dengan cara yang sangat ketat. Di samping itu pemimpin partai memiliki otoritas yang besar. Hal ini merupakan perbedaan yang cukup kritis dengan kondisi partai-partai di negara lain. Perbedaan itu secara singkat dapat dirumuskan bahwa secara umum kebanyakan partai massa itu kaku dan kebanyakan partai elite itu lentur, tetapi untuk Britania (Inggris) memberikan contoh yang lain di mana partai-partai elitnya kaku dan partai konservatif yang liberal. Struktur partai-partai ini sesuai

¹⁹ Ichlasul Amal, Teori Teori Mutakhir Partai Politik, Yogyakarta: Tiara Wacana. 1988, Hlm 65-66

²⁰ Maurice Duverger, Political Parties, London: Methuen, 1954 Hlm. 32

²¹ Ibid. Hlm 6

dengan struktur-struktur partai di negara-negara liberal yang pada awalnya berdasarkan pada hak-hak pilih yang terbatas atau yang universal dan di mana pemberi suara tetap mempunyai keyakinannya pada kaum elite tradisional. Sistem ini melawan kecenderungan demokrasi kecuali dalam beberapa perubahan kecil.

Tipe Amerika, di Amerika Serikat partai-partai tradisional tidak menghadapi kompetisi dari partai massa karena partai massa ini gagal dalam memperoleh dukungan dan perkembangan yang cukup besar. Karena itu perubahan yang cukup mencolok telah terjadi dalam struktur-struktur partai tersebut. Di antara sebab yang menjadikan partai massa kurang berkembang ialah adanya pemapanan bertahap sistem pemilihan pendahuluan-suatu sistem pemberian suara yang dilakukan sebelum pemilihan yang sebenarnya berlaku, di mana para warga negara secara umum telah diminta untuk menunjukkan calon-calon partai yang nantinya menjadi kelompok dari mana mereka akan memilih calon mereka untuk wakil mereka pada pemilihan umum yang sebenarnya telah melemahkan pengaruh warga negara terkemuka yang duduk dalam komite pemilihan. Di sini perlu dicatat adanya ketentuan dalam undang-undang yang melarang para calon dari partai dalam pemilu pendahuluan yang berakibat pada menghalangi tumbuhnya partai-partai massa.

Sementara itu, pemilu pendahuluan itu memaksa komite-komite partai untuk membuka pintu mereka bagi pengaruh rakyat yang memberi suara. Selain itu syarat-syarat berkampanye memaksakan partai di Amerika untuk membentuk suatu sistem organisasi partai yang permanen, yang tinggi tingkat perkembangannya, dimulai dari tingkat pemilihan daerah yang kecil (*the precincts*) meliputi 400 sampai 500 orang. Daerah pemilihan yang terkecil ini dikepalai oleh seorang kapten, yaitu seorang anggota partai yang dengan jelas memperlihatkan kesetiaannya pada partai. Kapten ini selalu mengadakan hubungan yang teratur dengan pusat partai dan melancarkan hubungan antar hierarki partai dengan pemberi suara, tidak hanya sewaktu akan diadakan pemilihan. Fungsi kapten ini seiring dengan perkembangan yang ada mengalami perubahan dan pada akhirnya diambil alih oleh para kaum wanita yang berminat pada aksi-aksi kewarganegaraan. Proses-proses yang terjadi dalam pemilu di Amerika itu tidaklah mereka tetap mempertahankan struktur hierarkinya di mana pengaruh utama berasal dari komite para profesional partai yang tidak dipilih secara demokratis, tetapi mereka telah memapankan suatu kontak dengan rakyat yang memilih dengan lebih teratur dan lebih rapat, kalau dibandingkan dengan partai-partai tradisional di Eropa. Lebih dari itu, partai-partai politik di Amerika telah mampu mengembangkan suatu kerangka yang jauh lebih kuat dan organisasi yang jauh lebih teguh. Namun, di sisi yang lain, dan ini yang lebih penting partai-partai politik di Amerika tidak pernah sanggup untuk memapankan suatu pemilihan yang berdisiplin di antara kelompok legislatif dalam kongres. Partai-partai politik di Amerika tetap partai yang lentur.²²

Tentang partai massa, dari hasil penelitiannya Maurice Duverger mengelompokkan partai massa ini ke dalam beberapa tipe, yaitu partai massa yang bertipe sosialis, partai massa bertipe komunis, dan partai massa bertipe fasis. Untuk tipe sosialis, ia menyatakan dari luar, teknik partai massa dikembangkan untuk membiayai pemilihan calon-calon dari kaum buruh yang pada masa itu sebagai kaum revolusioner dan karena itu tidak mungkin akan mendapatkan dukungan dari para bankir, kaum industriawan, kaum bisnis, ataupun pemilik tanah yang kaya.

Tentang partai komunis, Maurice menyatakan bahwa partai-perpecahan dalam partai-partai sosialis, dipolakan menurut partai pada 1924 memaksa mereka untuk menerima organisasi seperti yang dipunyai oleh Partai Komunis Soviet. Karena partai komunis mendapatkan tekanan dari kaum Bolshevik sebelum 1917 struktur-struktur partai ini telah terbukti sangat efektif dalam hal memelihara suatu organisasi yang lentur dan terpadu untuk massa rakyat yang besar. Menurut

²² Maurice Duverger, *Partai Politik Dan Kelompok-Kelompok Penekan*. Jakarta: Bina Aksara, 1984 Hlm 6-10

Maurice, partai komunis adalah partai yang paling terorganisasi dibandingkan dengan partai mana pun.

Partai komunis juga mempunyai ciri utama dilihat dari unitnya, di mana partai komunis memiliki unit pertama yang merupakan elemen dasarnya yaitu apa yang kemudian dikenal dengan “sel,” sebagaimana dipunyai juga oleh partai sosialis, tetapi tidak seperti partai tradisional, partai komunis berusaha untuk menarik perhatian banyak orang untuk mendapatkan keanggotaan yang besar. Dalam partai komunis organisasinya pada tingkat daerah tidak tersusun rapi pada tingkat pusat. Partai ini mengorganisasi para anggotanya sesuai dengan tempat kerja para anggotanya, di samping juga ada yang disebut dengan sel lokal, yang mempersatukan sel-sel yang terpisah-pisah, dalam jumlah anggota yang lebih besar.

Karakteristik lainnya yang membedakan sel-sel partai komunis dengan partai sosialis, ialah pada umumnya sel-sel partai komunis adalah komunitas yang lebih kecil, sedangkan suatu seksi sosialis dapat mencapai beberapa ratus bahkan beberapa ribu anggota, sel komunis sebaliknya hanya mencakup beberapa lusin anggota. Jika sebuah sel sudah terlampaui besar maka sel tersebut segera dipecah, apabila telah memperoleh seorang sekretaris yang cakap dan taat. Partai Komunis diorganisasi dengan cara otoriter dan terpusat, pemimpin dipilih tetapi hanya meratifikasi. Hal penting lain yang ditemukan oleh studi Maurice adalah masalah doktrin dari partai komunis. Ia mengemukakan tidak ada partai mana pun yang ideologinya memainkan peranan sepenting ideologi partai komunis. Tidak ada partai lain yang ideologi partai demikian erat terkaitnya pada kegiatan politik atau menganggap sangat penting untuk mencekoki anggota partainya dengan indoktrinasi menjelaskan strategi praktisnya dalam bentuk prinsip-prinsip yang pada diskusi-diskusi ideologi.

Sementara itu, partai massa yang bertipe fasis, menurut temuan dari studi yang dilakukan oleh Maurice Duverger, menyatakan bahwa partai fasis memiliki struktur yang kaku dan sentralisasi yang tinggi tingkatannya dan garis otoritas yang vertikal. Dalam pandangan Duverger, partai massa bertipe fasis meminjam ide partai tunggal dari partai komunis. Namun, partai massa yang bertipe fasis ini memiliki ciri khas, yaitu penerapan teknik-teknik militer pada organisasi massa. Pada hakikatnya semua anggotanya bukanlah termasuk anggota milisi atau pleton tempur, tetapi keduanya itu adalah tulang punggung partai, dengan menganggap bahwa anggota-anggota lain tersebut adalah cadangan bagi mereka yang sedang menjalankan tugas aktif.

Jadi, unit dasarnya merupakan suatu kelompok yang sangat kecil, kira-kira selusin orang saja karena mereka pada umumnya tinggal di jalan dan gedung yang sama. Demikianlah dalam satu pleton penyerbu Nazi terdapat apa yang dinamakan regu (*schar*) yang terdiri dari empat sampai dua belas orang; kemudian pleton (*truppe*) yang terdiri dari tiga sampai empat regu (*schar*); kemudian kompi (*strum*) yang terdiri dari empat pleton; kemudian batalion (*strumbann*) terdiri dari dua kompi; kemudian resimen (*standarte*) terdiri dari tiga sampai lima batalion; kemudian brigade (*untergruppe*) terdiri dari tiga resimen dan paling akhir divisi (*gruppe*) yang terdiri dari empat sampai tujuh brigade. Demikianlah setiap unit tentara yang telah tersedia untuk combat. Kesiapan dalam hal politik pada partai fasis pada hakikatnya sama dengan militer Anggota milisi. Sementara itu, tentang organisasi partai-partai fasis, Duverger menyatakan bahwa organisasi partai-partai fasis mencerminkan basis sosialnya. Fasisme telah berkembang pada dua jenis masyarakat:

- 1) dalam masyarakat yang teknologinya telah berkembang sangat tinggi (Jerman pada 1933) di mana krisis ekonomi telah membuat kaum borjuis yang kaya dan kaum kelas menengah takut akan pemantapan komunisme atau rezim-rezim sosialis lainnya di Jerman
- 2) di masyarakat yang secara teknologis masih ketinggalan (seperti Spanyol dan Portugal) di mana kaum bangsawan agraris yang feodal takut akan adanya gerakan menuju demokrasi.

Fasisnya memang tidak meninggalkan propaganda serta memperoleh kekuasaan melalui pemilu tetapi kekerasan tetap menjadi ciri utama dari fasisme²³

Di samping ditemukan dua jenis partai dilihat dari struktur organisasinya yakni partai elite dan partai massa, Maurice Duverger juga menemukan satu jenis partai politik lainnya yang ia namakan tipe partai tengah. Menurutny ada dua jenis organisasi intermediate yang terletak antara partai massa dan partai elite yaitu partai-partai tak langsung dan partai-partai yang terdapat di negara-negara yang sedang berkembang. Kedua-duanya sebenarnya lebih mendekati partai massa dari pada partai tradisional.

Contoh dari partai intermediate adalah Partai Buruh Inggris. Pada awal organisasinya 1900, partai ini tidak mengusahakan adanya keanggotaan yang reguler. Komite utamanya dibentuk dari perwakilan-perwakilan serikat buruh, masyarakat gotong royong koperasi-koperasi dan kelompok intelektual yang setuju untuk Komite ini memilih calon-calon untuk pemilihan dan mengontrol keuangan kampanye yang telah dibentuk untuk tujuan tersebut melalui kontribusi dari setiap kelompok. Wakil-wakil rakyat itu sendiri yang mengorganisasi sebanyak mungkin anggota. Dengan sistem partai itu, demikian, memasukkan rakyat umum ke dalam hanya dengan cara yang tidak langsung. Mereka tidak termasuk sebagai anggota partai itu sendiri. Mereka merupakan suatu organisasi yang membentuk keanggotaan berkelompok dari partai itu yang sama sekali tidak sama dengan keanggotaan secara pribadi.

Tentang partai-partai dinegara-negara berkembang, dikemukakan bahwa perubahan-perubahan besar pada 1960-an merupakan pemunculan dan pertumbuhan partai-partai politik di negara-negara berkembang. Dalam beberapa hal partai-partai ini tidak banyak berbeda dengan partai-partai yang terdapat di Eropa Barat, Uni Soviet (kini Rusia), Amerika Serikat, atau pun partai komunis di Cina dan Vietnam, yakni didasarkan pada individu yang terkemuka. Kesamaan lainnya ialah pada semua partai massa para pemimpinnya membentuk suatu kelompok yang cukup berbeda dari anggota-anggota partai yang lain dan dari militan partai itu. Orang dalam "*inner circle*" ini menyerupai kepemimpinan partai tradisional yang seakan-akan menyelip di tengah-tengah jantung partai massa tersebut.²⁴

Hasil studi yang dilakukan oleh Maurice Duverger juga membahas masalah sistem-sistem kepartaian. Dalam pengamatan Duverger klasifikasi sistem kepartaian biasanya diambil dari struktur internal partai, ideologi dan ukuran besarnya partai, sekutu-sekutunya, tipe-tipe oposisinya. Kemudian dapat dilukiskan besar pada struktur dan cara kerja rezim-rezim politik. Klasifikasi itu biasanya membedakan antara sistem partai yang pluralistis dengan sistem partai tunggal, serta pikiran-pikiran dasar dari partai dominan. Sistem partai pluralistis, sedikit-tidaknya terdapat dua partai di dalamnya, tanpa ada yang mengalami superioritas atas yang lainnya. Bila ada yang sebelumnya sudah lebih berkuasa, maka ia langsung menjadi sistem partai yang dominan. Dalam sistem partai pluralistis, suatu perbedaan dasar terlihat antara sistem dua partai dan sistem multipartai yang didasarkan pada cara kerja dalam institusi yang demokratis.

Tentang sistem dua partai dan sistem multipartai, Maurice mengemukakan penting untuk dibedakan karena pembentukan persekutuan partai yang reguler ketika memasuki pertarungan pemilihan dengan program khusus yang disetujui bersama dan bekerja sama dalam pelaksanaannya membuat sistem multipartai kelihatannya sama dengan sistem dua partai. Sebaliknya jika masing-masing terlampaui fleksibel, bila tidak ada pemungutan suara yang disiplin di parlemen, maka mayoritas pemerintahan akan goyah dan tidak stabil dan suatu sistem dua partai akan menyerupai

²³ Ibid. hlm 6-18

²⁴ Maurice Duverger, Partai Politik Dan Kelompok-Kelompok Penekan. Jakarta: Bina Aksara, 1984 Hlm 19-20

sistem multipartai. Suatu sistem dua partai yang fleksibel sebenarnya lebih banyak mendekati sistem multipartai dari pada sistem dua partai yang kaku.

Untuk sistem multipartai, perlu sekali diperhitungkan tentang jumlah partai, ukuran besar partai, struktur partai, dan organisasi partai. Dari segi jumlah sistem multipartai secara teoretis tidak terbatas, tetapi secara praktis situasinya jauh lebih sederhana. Sebenarnya ada tiga kategori utama tentang sistem multipartai, yaitu negara seperti Belgia dan Austria dengan sistem tiga partainya; negara-negara seperti Prancis, Italia, dan Eropa Utara, misalnya dengan sistem empat partai sampai enam partai; dan negara-negara mencerminkan pembagian kelompok regional atau kelompok etnis menjadi kelompok politik.²⁵

Secara lebih rinci studi yang dilakukan oleh Maurice telah menghasilkan beberapa temuan yang dapat dikatakan sebagai teori atau paling tidak sebagai proposisi ilmiah. Untuk bagian-bagian yang penting dari teori serta proposisi ilmiah yang dihasilkan dari studi yang dilakukan Maurice Duverger akan dideskripsikan dalam bagian tulisan berikut ini:

- a. Dari hasil studinya tentang sejarah kelahiran partai politik Duverger menarik semacam generalisasi dengan pernyataannya sebagai berikut bahwa menurutnya sulit untuk menemukan partai dalam arti kata sebenarnya seabad yang lalu (saat Duverger menulis sekitar awal abad ke-20). Pada 1850 tidak ada satu negara pun di dunia (kecuali Amerika Serikat) yang mengenal partai politik dalam arti modern. Sekalipun terdapat kecenderungan opini, serta kelompok-kelompok kerakyatan, masyarakat filosofis? serta kelompok-kelompok parlementer namun belum ada partai dalam arti yang sesungguhnya, baru pada 1950 lah partai-partai mulai berfungsi pada hampir seluruh negara beradab dan kawasan lain yang mencoba menirunya.
- b. Maurice Duverger membuat rumusan bahwa pada umumnya perkembangan partai sejalan dengan perkembangan demokrasi dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak-hak parlemen. Semakin luas pertumbuhan fungsi-fungsi dan kebebasan majelis politik, maka semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antarmereka dan bersaing dalam pentas politik. Semakin meluas hak individu untuk memberikan suaranya, semakin mendesak pula keperluan pembentuk komite untuk mengorganisasi dan menyalurkan suara para pemilih, serta penyedia calon-calon untuk mereka pilih. Dengan demikian, kebangkitan partai sejalan dengan kebangkitan kelompok-kelompok dalam parlemen dan komite-komite pemilihan. Sekalipun demikian perkembangan partai terjadi di dalam maupun di luar lingkaran parlementer, dengan karakteristiknya yang saling berbeda.²⁶
- c. Menurut hasil studi Maurice Duverger, mekanisme partai yang tumbuh dalam lingkaran intra parlemen adalah mengikuti perkembangan sebagai berikut: pembentukan kelompok-kelompok parlementer, kemudian diikuti dengan munculnya komite-komite pemilihan, dan akhirnya berkembang menjadi suatu hubungan yang permanen antara kedua elemen tersebut. Namun, dalam praktiknya, perjalanan tidak selalu dimulai dari pembentukan kelompok-kelompok parlementer. Hanya biasanya kelompok-kelompok parlementer itu ada lebih dahulu sebelum komite-komite pemilihan karena majelis politik harus ada lebih dahulu sebelum adanya pemilihan.
- d. Menurut Maurice Duverger. Secara apriori tampak bahwa sekumpulan doktrin politik telah membantu pembentukan kelompok parlementer, tetapi sering kali faktor-faktor kedekatan

²⁵ Ibid. hlm 22-23

²⁶ Ichlasul Amal, *Teori Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana. 1988, Hlm 65-66

geografis dan keinginan untuk mempertahankan profesi seseorang merupakan faktor utama yang mendorong pembentukan kelompok - kelompok parlementer, baru kemudian doktrin. Di negara-negara tertentu, kelompok-kelompok parlemen pada mulanya merupakan kelompok-kelompok lokal (kedaerahan) dan kemudian membentuk kelompok ideologis. Maurice mencontohkannya dengan merujuk pada berdirinya partai-partai dalam majelis Konstituante Prancis pada 1789 yang akhirnya melahirkan suatu kelompok yang bersifat ideologis yang "*Breton Club*," suatu kelompok yang bersifat ideologis yang awalnya bermula dari kelompok yang lebih didorong oleh sifat yang sangat berpengaruh dan terkenal dalam sejarah Revolusi Prancis. Demikian juga mengikuti tipikal Jacobin adalah "*Girardin Club*". Dalam pandangan Maurice Duverger contoh perkembangan kelompok Jacobin tampak tipikal sebagai fase perkembangan awal partai-partai secara keseluruhan. Akhirnya, Maurice menambahkan rumusan pernyataannya dengan ungkapan bahwa faktor lokal dan ideologis dari kepentingan perorangan juga mempengaruhi dalam proses pembentukan partai. Maurice memberikan contoh bahwa kelompok-kelompok tertentu dalam parlemen Inggris bersatu untuk pertahanan bersama, yakni untuk pemilihan kembali anggota parlemen, hal ini tidak pernah benar-benar lenyap dari kelompok-kelompok parlementer, sekalipun telah mencapai kedewasaan.

- e. Menurut Maurice paling tidak ada dua faktor yang mempengaruhi lahirnya komite-komite pemilihan lokal: pertama, adanya perluasan secara universal hak pilih rakyat, dan kedua, karena terjadinya perkembangan egalitarianisme dan keinginan untuk menyingkirkan kaum elite tradisional.

Adapun partai-partai politik yang tumbuh di luar parlemen atau yang disebut oleh Maurice Duverger sebagai partai ekstra yang terbentuk di dalam parlemen dan yang terbentuk di luar parlemen adalah tidak jelas. Hal tersebut lebih merupakan kecenderungan umum dari pada tipe yang terdiferensiasi dan biasanya amat sulit diterapkan dalam praktik, tetapi kemudian, ia membuat pernyataan bahwa, bagaimana pun, partai-partai yang tumbuh di luar parlemen memberikan gambaran yang sangat kontras jika dibandingkan dengan partai-partai yang tumbuh di dalam lingkaran parlemen, karena:

- ❖ Partai-partai yang ekstra parlemen umumnya lebih tersentralisasi dari pada partai-partai intra parlemen. Pada kenyataannya perkembangan partai-partai ekstra parlemen dimulai dari atas; sementara partai-partai intra parlemen memulai dari basisnya/dasar.
- ❖ Partai-partai yang tumbuh di luar lingkaran parlemen pada umumnya lebih koheren dan lebih berdisiplin dari pada partai-partai yang tumbuh di dalam lingkaran parlemen.
- ❖ Partai-partai ekstra parlemen lebih independen dari pada partai-partai yang lahir dan tumbuh di bawah naungan parlemen, karena bagi partai-partai intra parlemen, memenangkan kursi dalam majelis-majelis politik merupakan dasar kehidupan partai dan merupakan alasan paling mendalam bagi eksistensi dan supremasinya. Di lain pihak bagi partai-partai ekstra parlemen, perjuangan dalam pemilihan umum maupun parlemen merupakan hal penting, tetapi hanya sebagai salah satu elemen aktivitas umum partai dan sebagai salah satu sarana yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya.
- ❖ Bahwa partai-partai intra parlemen lebih dekat dengan "bentuk kuno"; sementara partai-partai ekstra parlemen lebih dekat pada "bentuk modern." Perkembangan partai melalui jalur intra parlemen banyak terjadi sampai 1900. Sesudah masa ini kebanyakan partai tumbuh melalui jalur ekstra parlemen.²⁷

²⁷ Ibid. hlm 8-16

Temuan yang dianggap sangat penting dari studi yang dilakukan oleh Maurice Duverger tentang teori kepartaian, yang disebut dengan Duverger's law (Hukum Duverger). Dimana dalam hal ini Duverger mencoba mencari hubungan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian. Di titik mangsa ini, ia menyatakan bahwa jika digunakan sistem distrik dalam pemilu maka akan menghasilkan sistem dua partai dan jika digunakan sistem proporsional akan menghasilkan sistem multipartai. Dalam rumusan original Duverger mengemukakan, "*The simple majority single-ballot system favors the two party system, the simple majority system with second ballot and propotional representation favors multy party system*".²⁸

Duverger's law, yang mengungkapkan hubungan antara sistem pemilu dengan jumlah partai atau sistem kepartaian tampaknya sampai dengan akhir abad ke-20 masih banyak menjadi rujukan para ahli dan sarjana politik, walaupun beberapa sarjana sudah ada yang mencoba untuk merevisi atau pun menjelaskan lebih rinci. Di antara sarjana yang datang belakangan yang mencoba melakukan kajian pada hukum yang dikemukakan oleh Maurice Duverger ialah William H. Riker yang telah menuliskan hasil studinya pada sebuah jurnal politik, *American political Science Review*, 76 tahun 1982, dalam artikelnya yang berjudul "*The Two Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*." Dari hukum yang telah dibuat oleh Duverger. Riker melakukan aturan pemilihan dengan mengambil sistem distrik (mengambil pemenang dari partai yang keluar sebagaipemenang suara dua partai, kecuali di negara-negara di mana partai ketiga secara langsung adalah satu di antara dua partai lokal dan di negara-negara, di mana ada satu partai yang kebanyakan selalu condorcet yang menang dalam pemilihan. "*Plurality election rulers bring about and maintain two-party competition except in countries where: 1) third party nationally are continually one of two party locally, and 2) one party among several is almost always the condorcet winner in election*".

Menurutnya model sistem kepartaian yang ada di Inggris pada perkembangan berikutnya merupakan sistem kepartaian yang menjadi model perkembangan yang terjadi di negara-negara lainnya. Berkaitan dengan sejarah perkembangan partai politik di Inggris ia mengemukakan bahwa lahirnya sistem dua partai di Inggris yakni yang diwakili oleh Partai Buruh dan Partai Konservatif, demikian juga adanya sistem dua kamar, yakni *House of Common dan House of Lords*, adalah berhubungan dengan perubahan struktur sosial di Inggris yang dikenal dengan revolusi damai.

Melalui revolusi damai masyarakat Inggris yang berasal dari kelas bawah yang pada umumnya terdiri dari kalangan masyarakat yang secara ekonomi lemah, golongan buruh, petani yakni kalangan masyarakat di luar golongan pendeta, tuan tanah, dan bangsawan, membentuk semacam perkumpulan-perkumpulan untuk memperjuangkan hak-haknya yang kemudian dalam perkembangannya menjadi Partai Buruh, sedangkan, golongan masyarakat yang tergolong kaya pemilik modal dari kelas menengah ke atas juga membentuk organisasi untuk dapat mempertahankan hak-haknya yang selama ini dinikmati, yang pada perkembangan akhirnya melahirkan Partai Konservatif harus mengikuti pemilihan umum untuk duduk di *House of Lords*. Model seperti ini dengan berbagai variasinya banyak ditiru oleh negara lain di Eropa, demikian juga negara-negara di luar Eropa, seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Malaysia.

Menurut pengakuan Richard Merelman, buku karya Maurice Duverger akan membawa orang untuk menemukan secara bertahap bahwa organisasi kepartaian dapat digolongkan secara struktural dan dimengerti secara historis tanpa berbuat tidak adil baik terhadap struktur maupun sejarah. Orang akan mendapatkan gambaran tentang pola-pola keorganisasian partai-partai dan pengertian terhadap keanehan-keanehan yang bersifat nasional yang membatasi pola-pola dasar tadi. Duverger juga menemukan bahwa struktur-struktur kelompok berkepentingan untuk terikat

²⁸ William Riker H, *The Two Party System And Duverger's Law: An Eassy On The History Of Political Science*," *American Political Review*, Vol. 76, Hlm. 753-766

pada sistem partai itu, yang keceratan kaitan tersebut dapat ditentukan dari semula. Dengan cara ini, ia telah memberikan pada pembaca suatu pandangan yang sistematis dan komprehensif atas organisasi yang paling umum yang telah menjadi alat bagi manusia untuk mencetuskan keinginan-keinginannya atas politik.²⁹

3. Generasi Penerus dalam Studi Teori Kepartaian

Berkaitan dengan perkembangan studi tentang teori kepartaian, suatu usaha yang sangat serius telah dilakukan oleh salah seorang sarjana bernama Kenneth Janda. Tokoh ini berusaha menelusuri dilakukan oleh berbagai sarjana mengenai teori tersebut semenjak Robert Michels pada awal abad ke-20 hingga perkembangan teori dengan dekade 1990-an.

Kenneth Janda, dalam tulisannya yang berjudul *Comparative Political Parties: Research and Theory* (1993), telah melakukan kajian untuk menelusuri: 1) teori tentang partai politik dan definisi partai politik khususnya dalam perspektif Amerika, baik partai dalam definisi yang sempit maupun dalam definisi yang luas; 2) konsep-konsep untuk analisis partai politik yang menurut Janda meliputi 10 aspek penting yaitu: *institutionalization, issue orientation, social support, organizational complexity, centralization of power, autonomy, coherence, involvement, strategy and tactics, governmental status*; 3) perumusan tentang teori partai (*the state of party theory*) juga ditelaah tentang “*The Form of a General Theory*”.³⁰

Dari telaah yang dilakukan oleh Janda, tentang teori yang berkaitan dengan partai politik ia membuat pernyataan yang sama dengan Duverger yang dikemukakan beberapa puluh tahun sebelumnya. Ia menulis: “*Our attention turns now to party theory, focusing on theories that involve individual parties as units of analysis. It is fashionable among party scholars at home and abroad to lament the lack of party theory.*” Dari pernyataan ini, tersirat adanya semacam keluhan serta sesuatu yang bernada ratapan dikarenakan langkanya teori umum dari partai politik. Seperti 50 tahun sebelumnya (sebelum Janda) pernah dikeluhkan oleh Maurice Duverger sendiri dengan ungkapannya: “*We find ourselves in a vicious circle: a general theory of parties will eventually be constructed only upon the preliminary work of many as there exists no general theory of parties.*” Pernyataan Duverger tersedianya teori yang berlaku secara umum dari partai politik tan karena studi tentang partai akhirnya dibangun dengan kera-kerja yang bersifat permulaan.³¹

Dalam ungkapan yang senada, Miriam Budihardjo, salah seorang ilmuwan politik Indonesia yang senior menyatakan bahwa penelitian mengenai partai politik merupakan kegiatan ilmiah yang relatif baru. Sekalipun bermacam-macam penelitian telah diadakan untuk mempelajarinya, tetapi hingga sekarang dekade 1980-an belum tersusun suatu teori yang mantap mengenai partai politik, sebagai lembaga politik. Sampai dekade tersebut istilah tentang lapangan studi ini pun masih belum ada. Meskipun nama ‘stasiologi’ kadang-kadang dipakai. Miriam menyebutkan sarjana-sarjana yang telah mempelopori studi tentang partai politik antara lain M. Ostrogorsky (1902), Robert Michels (1911), Maurice Duverger (1951), Sigmund Neumann (1956) dan beberapa sarjana dari aliran behavioris, seperti Joseph Lapalombara dan Myron Weiner (1966). Dilihat dari hasil karya para sarjana ini untuk menyusun suatu teori yang holistik belum berhasil dan masih ketinggalan dibandingkan dengan penelitian di bidang politik lainnya.³²

²⁹ Affan Gafar, *Islam Dan Politik Dalam Era Orde Baru Mencari Bentuk Artikulasi Yang Tepat*, ”Prisma, Edisi No. 5/1988, Hlm. 19

³⁰ Kenneth Janda, *The Challenge Of Democracy Government In America*. Boston Toronto: Houghton Mifflin Company. 164-191

³¹ Ibid. Hlm 181

³² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. Hlm 159

Walaupun ada sebagian sarjana yang menyatakan bahwa studi teori kepartaian masih tergolong baru dan belum mampu menghasilkan suatu teori yang memadai, bukan berarti kajian tentang tema ini berhenti. Ternyata dalam perkembangannya setelah usaha untuk mengkaji secara serius di bidang teori kepartaian melalui serangkaian penelitian yang telah dilakukan oleh para perintis seperti Maurice, Robert Michels, usaha tersebut cukup banyak melakukan studi tentang teori kepartaian adalah Gabriel A. Almond. Gabriel A Almond dalam bukunya, *Comparative Politics Today* (1974) pada bagian pembahasan "*Political and Party System*" memberikan perhatian yang serius tentang partai politik dapat dibedakan dari sudut basis sosial dan tujuannya.³³ Tentang basis sosial partai, ia memberikan contoh bahwa kelas sosial dan pekerjaan merupakan basis pembentukan Partai Sosial Demokrat Jerman dan Partai Petani Swiss, serta perbedaan etnis merupakan basis pembentukan Partai Rakyat Belgia yang berbahasa Prancis dan agama merupakan basis pembentukan Partai Calvinis di Belanda. Ditambahkannya bahwa adakalanya perbedaan-perbedaan kelas, agama, suku, etnis, dalam suatu masyarakat tidak selalu menimbulkan kepartaian yang didasarkan pada perbedaan-perbedaan itu. Ada hal lain yang lebih mempengaruhi pembentukan partai politik misalnya pengalaman-pengalaman historis yang memperkuat kesadaran politik dari satu atau beberapa kelompok, dominasi satu suku atas suku yang lain, konflik-konflik yang sudah berjalan lama antara kelompok-kelompok keagamaan, adanya usaha dari kelompok kultural yang dominan untuk memaksakan pemakaiannya pada kelompok kultural lain, dominasi dari suatu aristokrasi atau kelas industrialis atau buruh, dan petani kecil.

Di samping dari basis sosial partai politik juga dapat dibedakan dari sisi tujuannya yakni; pertama, kelompok partai perwakilan kelompok (*party is of group representation*) cirinya mereka menerima sistem kepartaian kompetitif dan berusaha memenangkan sebanyak mungkin kursi dalam parlemen. Kelompok kedua, partai pembinaan bangsa (*nation building*) identitas nasional dan menindas kepentingan-kepentingan yang Partai-partai ini cenderung monopolitis, menindas kompetisi, dan oleh pemimpin-pemimpin rezimnya dan kurang membina partisipasi dan perwakilan berbagai kelompok dalam masyarakat.

Seorang sarjana dari Indonesia (Surbakti,1992:113) dengan merujuk pada pendapatnya Joseph Lapolombaradan Myron Parties, membuat semacam rangkuman dari berbagai teori tentang asal usul partai politik, menurutnya ada tiga teori yang mencoba menjelaskan asal-usul partai politik. Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. Kedua, teori situasi historis yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial politik.

Teori pertama (kelembagaan) mengatakan partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif (dan eksekutif) karena ada kebutuhan para anggota parlemen (yang ditentukan berdasarkan pengangkatan) untuk mengadakan kontak dengan masyarakat. Setelah partai terbentuk dan menjalankan fungsi, kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kalangan masyarakat. Partai politik yang terakhir ini biasanya dibentuk oleh kalangan masyarakat yang sadar politik berdasarkan penilaian bahwa partai politik yang dibentuk pemerintah tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka.

Teori kedua (situasi historis) menjelaskan krisis situasi historis terjadi jika suatu sistem politik mengalami masa transisi karena sederhana menjadi masyarakat. Modern yang berstruktur

³³ Mochtar Mas'ood Dan Colin Macandrews, *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1982
Hlm 58-59

kompleks. Pada situasi ini, terjadi berbagai perubahan, seperti penambahan jumlah penduduk karena perbaikan fasilitas kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi, perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapan-harapan baru, dan munculnya gerakan-gerakan populis. Perubahan-perubahan tersebut menimbulkan tiga macam krisis, yakni krisis legitimasi, krisis integrasi, dan krisis partisipasi. Untuk mengatasi tiga macam krisis ini dibentuk partai politik. Partai politik yang berakar kuat di masyarakat diharapkan dapat mengendalikan pemerintahan sehingga terbentuk semacam pola hubungan kewenangan yang memiliki legitimasi antara pemerintah dan rakyat. Partai politik yang bersifat terbuka bagi setiap anggota masyarakat dan beranggotakan berbagai unsur etnis, agama, daerah dan pelapisan sosial ekonomi diharapkan dapat berperan sebagai pengintegrasikan bangsa, sedangkan partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum sebagai sarana konstitusional mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan diharapkan dapat berperan sebagai saluran partisipasi rakyat.

Teori ketiga (teori pembangunan) melihat modernisasi sosial ekonomi, seperti pembangunan teknologi komunikasi berupa media massa dan transportasi, perluasan dan peningkatan pendidikan, industrialisasi, urbanisasi, perluasan kekuasaan negara seperti birokratisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi, dan peningkatan kemampuan individu yang mempengaruhi lingkungan, melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut. Ada pun yang dimaksudkan dengan partai politik dalam Pandangan dua sarjana di atas ialah organisasi yang mempunyai padamas jabatan atau masa hidup para pemimpinnya.

Organisasinya terbuka dan permanen, tidak hanya ditingkat pusat tetapi juga di tingkat lokal. Para pemimpin di tingkat mempertahankan kekuasaan untuk membuat keputusan politik secara sendiri atau pun dengan berkoalisi dengan partai lain dan melakukan kegiatan mencari dukungan dari para pemilih melalui pemilihan umum atau cara lain untuk mendapatkan dukungan umum.³⁴

Demikianlah uraian tentang perkembangan studi teori kepartaian yang telah dicoba untuk ditelusuri dari generasi perintis yang muncul pada awal abad ke-20 hingga perkembangannya sampai dekade 1990-an. Uraian yang telah penulis kemukakan dalam pembahasan tulisan ini memang disadari lebih tertuju pada perkembangan studi partai politik yang terjadi di dunia Barat, khususnya di Amerika Serikat karena memang begitulah kenyataannya ilmu politik berkembang sangat pesat di Amerika Serikat, sedangkan perkembangan studi ini di negara-negara lain, seperti Indonesia akibat keterbatasan sumber daya dan sumber dana belumlah menggembirakan seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Dengan kondisi seperti ini, maka wajarlah jika teori-teori politik demikian juga teori-teori tentang partai politik yang ada di Indonesia banyak berkiblat ke Amerika Serikat. Dari pembahasan tentang perkembangan studi teori partai politik seperti telah diuraikan dalam tulisan ini kiranya dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, studi secara umum, telah dirintis oleh Maurice Duverger dan Robert Michels. Dua orang sarjana politik yang sampai sekarang ini pendapatnya serta proposisinya tentang teori partai politik masih terus diperbincangkan dan menjadi rujukan pembahasan. Kedua, studi tentang teori partai politik dilihat dari pendekatan dalam ilmu politik mulai ditangani secara serius ketika muncul pendekatan kelembagaan dan pendekatan kemajemukan, dengan partai politik sebagai salah satu objek kajian. Demikian juga telah dilakukan suatu kajian yang memadai semenjak lahirnya aliran tingkah laku dalam ilmu politik yang tidak semata-mata kajiannya tertuju

³⁴ Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia 1992, Hlm 114

pada negara. Ketiga, teori-teori yang dikembangkan sampai sekarang tentang partai politik masih didominasi oleh teori-teori yang berasal dari Amerika Serikat dan sebagian Eropa. Kondisi ini mengundang keprihatinan karena teori-teori yang berasal dari barat itu tidak sepenuhnya sesuai dengan kondisi negara-negara di luar Amerika Serikat dan Eropa.

D. Kesimpulan

Partai politik adalah suatu badan hukum publik yang diakui oleh pemerintah dan terdiri dari sekelompok orang yang terorganisir secara baik dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan secara damai lewat pemilihan umum (pemilu) yang dilaksanakan secara berkala. Sedangkan menurut Carl J. Friedrich mengungkapkan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idil dan materiil. Miriam Budiardjo mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama.

Ada beberapa nama tokoh yang biasanya dianggap sebagai perintis di dalam study theory kepartaian yang pendapat serta teori-teori yang dikemukakannya sampai saat ini masih banyak dibahas dan menjadi bahan rujukan walaupun dengan revisi di sana-sini. Di antara nama-nama besar yang dianggap sebagai pelopor dalam studi teori kepartaian antara lain dapat disebutkan nama-nama seperti Maurice Duverger, Robert Michels yang kemudian usaha kepeloporan ini diteruskan oleh para penerusnya, seperti Sigmund Neumann, Gabriel A Almond, Giovanni Sartory, David A. Easton, Harry Eckstein.

Pada pembahasan berikut ini, pertama-tama akan diuraikan studi tentang teori kepartaian yang telah dilakukan oleh para perintis. Seperti telah diungkapkan di atas bahwa studi tentang partai politik oleh Robert Michels, yang diuraikan melalui bukunya yang sangat terkenal, *Political Parties*, terbit pada 1958. Dalam studi ini, Robert Michels tampaknya lebih menekankan pada kriteria yang relevan untuk deferensiasi partai-partai sebagai asosiasi-asosiasi kepentingan yang longgar, seperti perdagangan, perkapalan, perkebunan. Dalam kaitannya dengan pandangannya ini, Michels menafsirkan bahwa konstitusi Amerika Serikat sebagai program partai nasional embrio yang berdasarkan kepentingan-kepentingan yang relevan. Dari berbagai kepentingan tersebut, akhirnya terbentuk suatu koalisi yang kuat yang kini dinamakan "partai politik"

E. Daftar Kepustakaan

- A Almond, Gabriel. 1974. *Comparative Politics Today*. Boston: Little Brown And Company.
- Amal, Ichlasul. 1988 *Teori Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Apter, David. *Introduction To Political Analysis*. Massachuset: Winthrop Publisher Inc.
- Binkley. 1947. *American Political Parties*. Newyork: knopf.
- Blaug , Ricardo. and John Schwarzmantel sebagaimana dikutip oleh M.Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, (Jakarta: Rajawali Press), 2011
- Budiardjo, Miriam. 2012. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*, London: Methuen.
- Efriza. 2012. *Political Explore* (Bandung: Alfabeta)

- Fadjar, Abdul Mukthie. 2011. *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press)
- Ghafar, Affan. 1988. "Islam Dan Politik Dalam Era Orde Baru Mencari Bentuk Artikulasi Yang Tepat," *Prisma*, Edisi No. 5
- Janda, Kenneth *The Challenge Of Democracy Government In America*. Boston Toronto: Houghton Mifflin Company.
- Maridjan , Kacung. 2010. *Sistem Politik di Indonesia*, (Kencana Prenada Media: Jakarta)
- Mas'oed, Mochtar. 1982. *Dan Colin Macandrews, Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Neumann, Sigmund. 1963. *Toward A Camparative Study of Political Parties*, London: The Free Press Of Glencon.
- Pamungkas, Sigit. 2011. *Partai Politik Teori dan Praktek di Indonesia*, (Yogyakarta: Institute democracy and Welfarism)
- Plato dalam Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, (Malang: Setara Press, 2012)
- Riker H, William *The Two Party System And Durverger's Law: An Eassy On The History Of Political Science*," *American Political Review*, Vol. 76
- Sadjijino. 2008. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo)
- Shomit , Albert. 1982. *The Development Of American Political Science From Burgers To Behavioralism*. Usa: Irvington Publisher.
- Sukardja, Ahmad. 2012. *Hukum Tata Negara dan Hukum Admnistrasi Negara Dalam Prespektif Fiqih Siyasah*, (Sinar Grafika: Jakarta)
- Surbakti, Ramelan 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia
- Teori dasar pemancaran kekuasaan dikemukakan oleh Jhon Locke yang kemudian diperkuat oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1784). Uraian lebih lengkapnya baca Yulia Neta dan M.Iwan
- Zainuddin, A Rahman Zainuddin. 1990. "Pemikiran Politik". *Jurnal Ilmu Politik*. Edisi No. 7