



# Ketika Politik Menjadi Kartel : Praktik dan Penyebab Suburnya Kartelisasi di Indonesia

Wynne Frederica

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Correspondence: [chafrederica89@gmail.com](mailto:chafrederica89@gmail.com)

---

## Abstract

*This paper discusses the phenomenon of political cartels as a form of collusion between party elites in Indonesia's post-reform democratic system. Political cartels refer to strategic cooperation between major parties to maintain power and access state resources, which blurs the boundaries between rulers and opposition and weakens the representative function of parties. Using Katz and Mair's theoretical approach and a contextual analysis of national political practice, this paper explores how cartelization has become institutionalized in Indonesia's multiparty presidential system. Factors such as party dependence on state funding, weak party ideology, elitist electoral regulations, and the absence of a permanent opposition have reinforced this practice. Cartelization leads to a decline in the quality of democracy, weakened accountability and increased public apathy. This paper recommends party system reform, strengthening the opposition, transparency of political funds, and revitalizing the role of civil society as steps towards a more substantive and representative democracy.*

*Keywords: political cartel, electoral democracy, elite collusion, party coalition*

## Abstrak

Makalah ini membahas fenomena kartel politik sebagai bentuk kolusi antarelite partai dalam sistem demokrasi Indonesia pascareformasi. Kartel politik merujuk pada kerja sama strategis antarpolisi besar untuk mempertahankan kekuasaan dan mengakses sumber daya negara, yang mengaburkan batas antara penguasa dan oposisi serta melemahkan fungsi representatif partai. Dengan menggunakan pendekatan teoritis dari Katz dan Mair serta analisis kontekstual terhadap praktik politik nasional, makalah ini mengurai bagaimana kartelisasi telah melembaga dalam sistem presidensial multipartai Indonesia. Faktor-faktor seperti ketergantungan partai terhadap dana negara, lemahnya ideologi partai, regulasi pemilu yang elitis, serta absennya oposisi permanen turut memperkuat praktik ini. Kartelisasi berdampak pada menurunnya kualitas demokrasi, melemahnya akuntabilitas, dan meningkatnya apatisme publik. Makalah ini merekomendasikan reformasi sistem kepartaian, penguatan oposisi, transparansi dana politik, serta revitalisasi peran masyarakat sipil sebagai langkah menuju demokrasi yang lebih substantif dan representatif.

kata kunci: kartel politik, demokrasi elektoral, kolusi elite, koalisi partai

---

## I. Pendahuluan

Pasca Reformasi 1998, Indonesia memasuki era demokrasi elektoral yang lebih terbuka. Pemilu diselenggarakan untuk memilih pemimpin secara langsung oleh rakyat dan sistem multipartai menjadi ciri utama sistem politik nasional. Namun, di tengah euforia demokrasi prosedural justru muncul fenomena politik baru yang mengancam esensi demokrasi itu sendiri, yaitu kartelisasi politik. Kartelisasi dalam politik merujuk pada praktik kolusi antar elite partai politik untuk menjaga kekuasaan secara bersama-sama dengan cara berbagi sumber daya negara, menetapkan batas-batas kompetisi politik, serta menyingkirkan alternatif kekuatan politik yang berpotensi mengganggu status quo. Konsep “kartel” yang pada mulanya berasal dari dunia ekonomi, yakni kesepakatan antara pelaku usaha untuk mengontrol pasar dan menekan persaingan kemudian dipinjam ke dalam konteks politik untuk menjelaskan kolusi kekuasaan yang membatasi kompetisi dan melemahkan representasi publik (Sardini, 2024: 6–7).

Menurut Sardini, dalam praktik politik di Indonesia dewasa ini, kartel politik muncul dalam bentuk koalisi partai besar yang mendominasi parlemen dan pemerintahan. Koalisi ini tidak didasarkan pada

kesamaan ideologi atau platform kebijakan, melainkan pada kepentingan kekuasaan dan pembagian posisi (Sardini, 2024: 9). Bahkan, partai-partai yang bersaing dalam pemilu pun sering kali tetap berkompromi dalam kebijakan pasca pemilu demi mempertahankan kekuasaan bersama. Senada dengan itu, Wasisto Raharjo Jati menekankan bahwa kartelisasi politik di Indonesia merupakan bentuk reorganisasi elite lama dalam bingkai demokrasi baru. Jati menyebut kartel politik sebagai “arisan kekuasaan” yang lahir dari kompromi antar partai pemenang dan pecundang dalam pemilu, dengan tujuan utama mengamankan rente politik dan mempertahankan keberlangsungan elite (Jati, 2014: 48). Proses ini tidak hanya menjauhkan demokrasi dari rakyat, tetapi juga menurunkan partisipasi publik, memperdalam krisis representasi, dan menjadikan pemilu sekadar prosedur formil yang tidak lagi membawa aspirasi rakyat.

Fenomena kartelisasi juga diperkuat oleh lemahnya penegakan hukum, budaya politik yang permisif terhadap kolusi dan nepotisme, serta sistem pemilu yang membuka celah bagi dominasi partai besar (Sardini, 2024: 11–12). Dalam kondisi tersebut, publik tidak lagi dianggap sebagai *demos* yang memegang kedaulatan, melainkan hanya menjadi objek yang dihadapkan pada pilihan-pilihan politik yang sudah disepakati oleh elite (Jati, 2014: 51). Kondisi ini kemudian menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai kualitas demokrasi Indonesia. Jika kekuasaan hanya diputar oleh segelintir elite melalui mekanisme kartel, maka bagaimana masa depan demokrasi representatif. Oleh karenanya, penting untuk menelaah lebih dalam konsep kartel politik, praktiknya dalam konteks demokrasi Indonesia, serta berbagai faktor yang menyebabkan praktik tersebut tumbuh subur.

Meskipun telah banyak studi yang membahas fenomena kartelisasi dalam politik Indonesia pascareformasi, sebagian besar masih terfokus pada analisis normatif terhadap perilaku elite atau pada studi kasus tertentu seperti koalisi pemerintahan. Namun, belum banyak kajian yang secara komprehensif mengurai bagaimana praktik kartel politik terlembagakan sebagai pola dominan dalam sistem politik Indonesia kontemporer, terutama dalam kaitannya dengan transformasi kelembagaan partai dan perubahan konfigurasi kekuasaan sejak era Megawati hingga Jokowi. Di sinilah letak *research gap*) yang ingin dijawab dalam makalah ini: mengapa dan bagaimana struktur kartel politik tidak hanya muncul sesaat, tetapi mampu bertahan dan beradaptasi lintas periode pemerintahan serta apa dampaknya terhadap kualitas demokrasi representatif di Indonesia.

Selain itu, perlu diperhatikan bahwa sebagian besar kajian sebelumnya masih melihat kartel politik sebagai fenomena elitis yang terpisah dari dinamika masyarakat sipil. Padahal, dalam kenyataannya, lemahnya resistensi publik terhadap praktik ini juga berkontribusi pada penguatannya. Oleh karena itu, makalah ini mencoba menawarkan pendekatan yang tidak hanya memetakan praktik kolusi elite, tetapi juga melihat bagaimana ketidakhadiran oposisi struktural, fragmentasi kepartaian, serta rendahnya partisipasi kritis publik secara bersama-sama menciptakan ekosistem yang kondusif bagi suburnya kartel politik. Dengan begitu, penelitian ini tidak hanya penting secara teoritis, tetapi juga relevan dalam konteks pembaruan institusi demokrasi di Indonesia.

Literatur kunci yang relevan dengan tema kartel politik dalam sistem demokrasi Indonesia. Literatur-literatur tersebut dipilih karena memberikan kontribusi konseptual, kontekstual, dan empiris terhadap pemahaman tentang praktik kartel politik, baik dari sisi teori maupun realitas politik di Indonesia. Berikut adalah ringkasan dan relevansi masing-masing literatur yang digunakan:

Richard Katz dan Peter Mair – *Changing Models of Party Organization and Party Democracy* (1995) dalam Lestari (2017). Katz dan Mair memperkenalkan teori *cartel party* yang menjadi fondasi teoritis utama dalam makalah ini. Mereka menjelaskan bagaimana partai-partai politik dalam demokrasi modern mengalami transformasi menjadi entitas yang bergantung pada sumber daya negara dan saling berkolusi untuk mempertahankan kekuasaan. Teori ini relevan karena menjadi kerangka analisis dalam melihat gejala serupa di Indonesia, di mana partai-partai besar menunjukkan kecenderungan serupa dalam berbagi kekuasaan dan melemahkan oposisi.

Dan Slater – *Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition* (2004). Tulisan ini memberikan kontribusi penting dalam memahami konteks Indonesia pascareformasi. Slater menjelaskan bagaimana koalisi besar yang dibentuk pasca-pemilu justru

melemahkan mekanisme akuntabilitas politik, menciptakan “jebakan kartel”, dan membentuk demokrasi tanpa oposisi. Relevansinya terletak pada analisis historis dan institusional terhadap praktik kartelisasi di era Megawati hingga awal pemerintahan

Yeni Sri Lestari – *Cartel Party: An Analysis Study* (2017). Artikel ini memperluas kajian Katz dan Mair dalam konteks negara berkembang. Lestari menyoroti bagaimana ketergantungan partai terhadap dana negara serta hubungan simbiotik antara partai dan negara menjadi karakteristik utama kartel politik. Ia juga mengangkat kasus-kasus konkret yang menunjukkan lemahnya oposisi dan korupsi elite dalam sistem kartel.

Wasisto Raharjo Jati – *Pemilu 2014: Kartelisasi Elite versus Representasi Publik* (2014). Tulisan Wasisto mengkaji keterputusan antara elite politik dan rakyat dalam pemilu 2014. Ia menunjukkan bagaimana partai politik kehilangan fungsi representatif akibat praktik kartel yang mengaburkan perbedaan ideologis dan menurunkan partisipasi publik. Literatur ini penting untuk memahami dampak kartelisasi terhadap kualitas demokrasi elektoral di era kontemporer.

Nur Hidayat Sardini – *Kartelian Politik* (2024). Sebagai akademisi yang meneliti secara khusus politik kartel di Indonesia, Sardini menjelaskan praktik pembagian kekuasaan antarpolisi dalam kabinet dan lembaga negara, serta bagaimana mekanisme “arisan kekuasaan” berjalan. Literatur ini relevan karena menggambarkan secara langsung praktik-praktik kolusi dan patronase di balik sistem kepartaian Indonesia dewasa ini.

Fokus utama kajian diarahkan pada analisis teoritis dan empiris mengenai konsep dasar kartel politik, bentuk dan keberlangsungannya dalam praktik politik nasional, serta faktor-faktor yang menyebabkan praktik tersebut tumbuh subur sejak era pascareformasi. Secara konseptual, makalah ini mengulas definisi dan karakteristik kartel politik berdasarkan teori partai kartel yang dikembangkan oleh Katz dan Mair, serta dilengkapi dengan pembacaan kritis terhadap literatur yang relevan dalam konteks Indonesia. Pembahasan tidak hanya terbatas pada penjelasan terminologis, tetapi juga diarahkan pada pemahaman struktur, logika kerja, dan dampaknya terhadap fungsi representasi partai politik dan kualitas demokrasi.

Ruang lingkup mencakup periode transisi demokrasi pasca-Orde Baru hingga pemerintahan saat ini, dengan titik tolak pada pembentukan koalisi besar yang menunjukkan gejala kartelisasi politik, mulai dari masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono, hingga perkembangan terakhir di era Joko Widodo. Kajian juga menyentuh praktik patronase, kooptasi oposisi, pendanaan politik, serta perilaku elite dalam konfigurasi kekuasaan. Dalam batasannya, makalah ini tidak secara teknis membahas aspek hukum maupun perundang-undangan pemilu secara mendalam, tetapi lebih menitikberatkan pada dimensi institusional dan perilaku politik partai dalam kerangka sistem demokrasi. Penekanan utama diarahkan pada dinamika internal partai, relasi antarelite, serta pengaruhnya terhadap melemahnya fungsi partai sebagai kanal aspirasi publik.

## **II. Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam makalah ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi pustaka. Pendekatan ini dipilih karena sesuai untuk menggali secara mendalam fenomena kartel politik yang kompleks dan kontekstual dalam sistem demokrasi Indonesia. Penelitian ini bertumpu pada analisis terhadap berbagai literatur akademik, artikel jurnal, dokumen resmi, serta sumber-sumber terpercaya yang membahas teori partai kartel, praktik kolusi politik, dan dinamika kekuasaan antarelite. Melalui kajian literatur, penulis mengidentifikasi pola-pola kartelisasi yang terjadi sejak era pascareformasi hingga pemerintahan kontemporer, serta mengaitkannya dengan teori-teori politik yang relevan, seperti konsep cartel party dari Katz dan Mair. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis isi dan tematik, dengan menyoroti tema-tema utama seperti kolusi kekuasaan, lemahnya oposisi, dan ketergantungan partai terhadap sumber daya negara. Validitas data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan berbagai referensi untuk memperoleh gambaran yang utuh dan objektif mengenai praktik kartel politik di Indonesia. Dengan pendekatan ini, makalah

berusaha memberikan pemahaman yang komprehensif dan kritis terhadap fenomena kartelisasi sebagai tantangan serius bagi kualitas demokrasi representatif di Indonesia.

### III. Pembahasan

#### 3.1 Konsep Kartel Politik

Kartel politik merupakan konsep yang diadopsi dari dunia ekonomi dan diterapkan dalam kajian politik untuk menjelaskan praktik kolusi dan kerja sama antar elite politik guna mempertahankan kekuasaan dan sumber daya negara. Dalam ekonomi, kartel adalah kesepakatan antar pelaku usaha di industri yang sama untuk membatasi persaingan dengan tujuan memaksimalkan keuntungan bersama. Mereka melakukan penetapan harga, pengaturan produksi, dan pembagian wilayah pasar demi mengendalikan kompetisi (Sardini, 2024: 4). Ketika konsep ini dibawa ke ranah politik, ia menjelaskan kerja sama antara partai-partai besar yang seharusnya bersaing dalam sistem demokrasi, namun justru saling berkolusi dalam mempertahankan kekuasaan.

Menurut Katz dan Mair (1995), yang memperkenalkan istilah *cartel party*, partai-partai politik dalam sistem demokrasi modern mulai mengalami ketergantungan terhadap sumber daya negara untuk membiayai operasional mereka. Ketergantungan ini menyebabkan terjadinya simbiosis antara partai dan negara, di mana partai tidak lagi berfungsi sebagai representasi rakyat, tetapi sebagai alat untuk mengakses dan mempertahankan kekuasaan (Lestari, 2017: 271). Dalam sistem ini, perbedaan ideologi antarpihak menjadi kabur, karena kerja sama untuk berbagi kekuasaan lebih diutamakan daripada kompetisi substantif. Secara esensial, konsep kartel politik menggambarkan distorsi demokrasi, di mana partai-partai yang seharusnya bersaing justru bersatu untuk membentuk monopoli kekuasaan. Kartel politik bukan hanya persekutuan partai dalam satu koalisi, tetapi mencerminkan struktur kekuasaan di mana semua partai besar berbagi posisi dalam pemerintahan, mengaburkan batas antara penguasa dan oposisi. Slater menyebut struktur semacam ini sebagai “party cartel” yang bekerja dengan menyerap semua kekuatan politik besar ke dalam sistem kekuasaan, sehingga tidak ada oposisi nyata yang mampu mengontrol pemerintah. Koalisi besar semacam ini terlihat nyata dalam praktik “kabinet pelangi” pasca reformasi, di mana hampir semua partai mendapat jatah kursi menteri (Slater, 2004: 64).

Dalam praktiknya di Indonesia, partai-partai besar kerap bersekutu dalam bentuk koalisi luas demi menghindari persaingan yang tajam. Tujuan utama dari pembentukan kartel politik adalah untuk mengamankan akses terhadap sumber daya negara dan memperpanjang kekuasaan politik elite, alih-alih menjalankan fungsi representasi politik yang sehat. Menurut Wasisto, praktik politik semacam ini telah berlangsung sejak pasca pemilu 2004, di mana partai-partai politik justru bersatu untuk meminimalkan perbedaan kebijakan dan menjaga status quo melalui arisan kekuasaan (Wasisto, 2014: 48). Ciri lain dari kartel politik adalah hubungan antara partai politik dan negara yang semakin erat, sedangkan hubungan partai dengan masyarakat semakin melemah. Dalam sistem kartel, partai tidak lagi menggantungkan diri pada dukungan rakyat, tetapi pada akses ke anggaran negara dan posisi dalam lembaga pemerintahan (Lestari, 2017: 273). Partai yang tergabung dalam kartel memiliki keunggulan finansial, akses kebijakan, serta perlindungan politik dan hukum. Dalam banyak kasus, keterlibatan elite partai dalam kasus korupsi pun jarang berujung pada hukuman yang setimpal, karena jaringannya saling melindungi.

Dalam konteks Indonesia, Sardini menambahkan bahwa praktik kartel politik ditandai dengan upaya partai-partai besar untuk mengurangi persaingan politik dengan cara menyepakati wilayah kekuasaan masing-masing. Mereka juga berbagi sumber daya, termasuk posisi dalam parlemen, lembaga negara, hingga pembagian proyek dan anggaran. Hal ini menyebabkan politik menjadi tertutup bagi alternatif baru, dan ruang demokrasi semakin sempit karena masyarakat kehilangan pilihan nyata (Sardini, 2024: 6). Kartel politik dalam konteks politik adalah bentuk kerja sama antar elite partai yang bertujuan mempertahankan kekuasaan dan sumber daya negara melalui strategi pengurangan kompetisi, pembagian kekuasaan, dan pelemahan oposisi. Meskipun secara formal Indonesia menganut sistem

demokrasi, dalam praktiknya, kartel politik telah menciptakan bentuk demokrasi semu yang mereduksi makna kedaulatan rakyat.

### **3.2 Keberlangsungan Praktik Kartel Politik Dalam Sistem Politik dan Demokrasi Indonesia**

Meskipun Indonesia telah menjalani dua dekade reformasi demokrasi sejak kejatuhan Orde Baru, praktik politik yang berkembang tidak sepenuhnya mencerminkan kompetisi politik yang sehat dan representatif. Sebaliknya, sistem demokrasi elektoral yang dianut Indonesia justru telah dimanfaatkan oleh elite politik untuk membentuk struktur kekuasaan yang bersifat eksklusif dan tertutup, yang dalam kajian politik kontemporer disebut sebagai praktik kartel politik. Praktik ini tidak lagi bersifat laten, tetapi telah melembaga secara sistemik dalam relasi antarpantai, pemerintahan, dan institusi-institusi negara lainnya.

Berbeda dengan ideal demokrasi yang menekankan kompetisi, akuntabilitas, dan keterwakilan rakyat, kartel politik di Indonesia dewasa ini berlangsung dalam bentuk kolusi antarpantai besar untuk mengamankan posisi dalam pemerintahan, menghindari oposisi yang tajam, serta mempertahankan kontrol atas sumber daya negara. Menurut Slater, dalam praktiknya, partai-partai besar tidak bersaing secara substansial, melainkan justru saling berbagi kekuasaan melalui struktur koalisi luas yang nyaris tanpa oposisi. Fenomena ini dapat dilihat sejak era Presiden Megawati, di mana kabinet dibentuk dengan melibatkan hampir seluruh partai besar dalam semangat “kabinet pelangi” (Slater, 2004: 64). Kabinet bukan lagi wadah profesional birokrasi, melainkan sarana distribusi patronase antarpantai.

Praktik ini berlanjut dan semakin menguat di era-era berikutnya, termasuk dalam kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jokowi. Dalam periode tersebut, tidak jarang lawan politik yang sebelumnya berada di luar pemerintahan kemudian diajak bergabung ke dalam koalisi, sehingga menyebabkan “matinya” oposisi dalam arti fungsional. Secara sistemik, hal ini menghasilkan demokrasi tanpa oposisi, di mana publik tidak lagi memiliki alternatif politik yang jelas. Dalam struktur seperti ini, tidak ada partai yang benar-benar berada “di luar kekuasaan”, karena semua telah terkonsolidasi dalam satu orbit kepentingan kekuasaan (Slater, 2004: 65). Wasisto juga menyoroti bagaimana kartelisasi elite politik di Indonesia memunculkan paradoks dalam demokrasi elektoral. Di satu sisi, pemilu tetap berlangsung secara berkala dan terbuka, namun di sisi lain, hasil pemilu tidak membawa perubahan berarti dalam konstelasi kekuasaan. Partai-partai besar cenderung membentuk kesepakatan tidak tertulis untuk tidak saling menyerang secara ideologis dan membagi wilayah kekuasaan secara damai. Akibatnya, tidak ada pertarungan gagasan yang tajam di hadapan publik, melainkan hanya kompetisi kosmetik yang lebih menekankan aspek popularitas dan logistik pemilu (Wasisto, 2014: 48–49).

Dalam tataran struktural, praktik kartel politik berlangsung karena didukung oleh sistem kepartaian Indonesia yang sangat permisif terhadap praktik pragmatisme politik. Sistem multipartai yang tidak disertai ambang batas ideologis memungkinkan partai-partai dengan orientasi beragam bergabung dalam satu koalisi. Hal ini menciptakan fleksibilitas yang ekstrem, tetapi juga menghilangkan garis tegas antara oposisi dan penguasa. Tidak adanya oposisi struktural menyebabkan mekanisme checks and balances lumpuh, dan partai-partai lebih berperan sebagai “operator” kekuasaan daripada penjaga mandat rakyat (Lestari, 2017: 272). Selain itu, keberlangsungan praktik kartel juga diperkuat oleh ketergantungan partai politik terhadap dana negara. Sejak diberlakukannya bantuan keuangan untuk partai politik dari APBN dan APBD, banyak partai justru tidak mengembangkan basis massa yang mandiri. Mereka lebih fokus pada upaya menjaga akses terhadap kekuasaan agar tetap bisa mengakses sumber daya negara. Ketika partai menggantungkan hidupnya pada negara, maka relasi dengan rakyat sebagai pemilih semakin terpinggirkan. Dalam sistem kartel, rakyat tidak lagi menjadi sumber utama legitimasi politik, melainkan sekadar obyek elektoral setiap lima tahun sekali (Lestari, 2017: 273).

Nur Hidayat Sardini memberikan contoh konkret mengenai bagaimana kartel politik di Indonesia beroperasi melalui pembagian kekuasaan dan pengendalian institusi. Dalam praktiknya, partai-partai besar sering kali menyepakati pembagian “jatah” kekuasaan, baik dalam bentuk jabatan menteri, komisi di DPR, lembaga independen, hingga proyek-proyek anggaran. Tindakan ini bukan hanya

menghilangkan kompetisi, tetapi juga mengarah pada penurunan kualitas kebijakan publik karena lebih didasarkan pada kalkulasi politik ketimbang kepentingan rakyat (Sardini, 2024: 6). Dalam situasi seperti ini, proses legislasi dan pengawasan tidak lagi bertumpu pada fungsi konstitusional, melainkan pada logika transaksional antar elite.

Dampak dari praktik kartel politik ini terlihat dalam beberapa fenomena yang merugikan demokrasi Indonesia. Pertama, terjadi depolitisasi publik akibat hilangnya kepercayaan terhadap partai politik. Publik yang melihat tidak adanya perbedaan substansial antarpolisi cenderung memilih untuk tidak ikut serta dalam proses politik, seperti ditunjukkan oleh tren meningkatnya angka golput dalam pemilu-pemilu terakhir (Wasisto, 2014: 47). Kedua, akuntabilitas pemerintahan menjadi lemah karena nyaris tidak ada tekanan politik dari dalam parlemen. Ketiga, kartel menciptakan lingkungan politik yang permisif terhadap korupsi, karena pengawasan melemah dan jaringan kepentingan terlalu erat untuk dikritik dari dalam. Namun, keberadaan kartel politik tidak selalu terlihat secara kasat mata. Dalam banyak kasus, kolusi politik ini dibungkus dalam narasi kerja sama nasional, stabilitas politik, atau rekonsiliasi. Padahal, di balik retorika tersebut tersembunyi kepentingan elite untuk melanggengkan pengaruh dan menghindari kompetisi politik yang sesungguhnya. Seperti dicatat oleh Katz dan Mair dalam konsep *cartel party*, partai-partai dalam sistem kartel menjelma menjadi perpanjangan tangan negara dan saling bekerja sama untuk memastikan kelangsungan hidup kolektif mereka di arena kekuasaan (dalam Lestari, 2017: 272).

Meskipun praktik ini telah mengakar kuat, beberapa upaya resistensi tetap muncul dari publik dalam bentuk gerakan sosial, calon independen, atau partai-partai alternatif seperti PKS dan Partai Demokrat di awal kemunculannya. Sayangnya, resistensi semacam ini masih bersifat minor dan belum mampu menggoyang fondasi struktur kartel secara menyeluruh (Slater, 2004: 66). Secara keseluruhan, praktik kartel politik di Indonesia dewasa ini telah menjelma menjadi pola dominan dalam pengelolaan kekuasaan. Ia berlangsung melalui kolusi partai-partai besar dalam mengatur distribusi kekuasaan dan sumber daya negara, dengan mengorbankan prinsip kompetisi, representasi, dan akuntabilitas. Jika tidak diimbangi oleh reformasi struktural dan dorongan kuat dari masyarakat sipil, maka kartel politik akan terus menjadi wajah laten dari demokrasi Indonesia yang sesungguhnya.

### **3.3 Faktor Penyebab Suburnya Kartel Politik di Indonesia**

Praktik kartel politik di Indonesia tidak muncul secara tiba-tiba. Ia tumbuh melalui proses historis, struktural, dan politis yang saling menopang satu sama lain. Untuk memahami mengapa praktik ini begitu subur, kita perlu melihat berbagai faktor yang berkelindan dalam lanskap politik nasional.

#### **1) Sistem Presidensial-Multipartai yang Mendorong Koalisi Pragmatik**

Indonesia menganut sistem presidensial dengan format multipartai ekstrem, di mana presiden terpilih harus memperoleh dukungan dari parlemen yang sangat terfragmentasi. Kondisi ini menyebabkan presiden terpaksa membentuk koalisi besar untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Slater menyebutnya sebagai *political moratorium* atau jeda kompetisi politik di mana elite partai lebih memilih berbagi kekuasaan ketimbang bertarung secara ideologis (Slater, 2004: 64). Koalisi ini bersifat inklusif dan transaksional, mengikis semangat oposisi dan menyuburkan praktik kartelisme. Bahkan oposisi pun bisa dengan mudah dikooptasi melalui pemberian kursi menteri atau posisi strategis lainnya (Wasisto, 2014: 48).

#### **2) Ketergantungan Partai Politik terhadap Sumber Daya Negara**

Biaya politik di Indonesia sangat tinggi, terutama untuk keperluan kampanye, mobilisasi massa, dan logistik. Sementara itu, pendanaan publik yang diberikan melalui APBN sangat minim. Akibatnya, partai lebih tertarik masuk pemerintahan karena dari sanalah mereka bisa mengakses dana melalui proyek, jabatan, dan kebijakan. Seperti dijelaskan Lestari, partai-partai dalam sistem kartel cenderung beroperasi demi survival politik dan ekonomi internalnya (Lestari, 2017: 273). Hal ini memperkuat praktik patronase dan melemahkan independensi politik partai terhadap masyarakat.

### 3) Sistem Politik dan Regulasi yang Melanggengkan Kartelisasi

Selain dipicu oleh kebutuhan pragmatis para elite, kartel politik di Indonesia juga tumbuh subur karena didukung oleh struktur sistem politik dan kelemahan dalam regulasi. Ambardi (2009) menunjukkan bahwa sistem multipartai yang longgar, tanpa fondasi ideologi yang kuat dan tidak adanya batasan koalisi berbasis prinsip, menciptakan iklim yang sangat akomodatif terhadap praktik kolusi kekuasaan. Dalam sistem seperti ini, partai-partai cenderung bekerja sama bukan karena kesamaan agenda politik, melainkan karena kebutuhan untuk saling berbagi kekuasaan dan mengakses sumber daya negara. Akibatnya, arena politik tidak lagi menjadi ruang kompetisi ide, tetapi justru menjadi forum negosiasi antarelite.

Kelemahan aturan kampanye, rendahnya transparansi dana politik, serta minimnya sanksi terhadap penyalahgunaan anggaran kampanye turut memperkuat dominasi partai besar. Menurut laporan Populi Center (2021), praktik kartel semakin dilembagakan melalui berbagai ketentuan hukum seperti parliamentary threshold, presidential threshold, hingga sistem alokasi kursi yang lebih menguntungkan partai mapan. Penataan regulasi pemilu yang dilakukan secara tertutup dan elitis semakin mempersempit akses bagi kekuatan politik alternatif dan memperlebar jarak antara rakyat dengan elite. Dalam sistem seperti ini, bukan hanya aktor yang kartelistik, tetapi juga aturan mainnya sudah mendukung logika kartel sebagai status quo.

### 4) Lemahnya Ideologi dan Fragmentasi Kepartaian

Secara kelembagaan, sebagian besar partai politik di Indonesia tidak dibangun di atas fondasi ideologis yang kuat. Banyak partai memiliki garis ideologi yang kabur atau bahkan bertolak belakang, tetapi tetap bisa bekerja sama dalam satu koalisi. Sardini mencatat bahwa partai-partai besar di Indonesia lebih fokus pada pembagian jabatan dan proyek ketimbang memperjuangkan kebijakan ideologis (Sardini, 2024: 6). Hal ini sejalan dengan temuan Ambardi yang menyebut bahwa kartelisasi di Indonesia bukan semata perburuan rente dari dana legal (budgeter), tetapi juga dana-dana "bawah tangan" dari proyek-proyek negara atau BUMN (Ambardi, 2011 dalam Hudzaifah & Rahmani, 2012: 45).

### 5) Transformasi Oligarki Menuju Kartel

Awalnya, sistem politik pasca Orde Baru menunjukkan kecenderungan oligarkis. Namun, reformasi membuka ruang pemilu langsung yang membuat elite politik harus menyesuaikan diri. Dalam proses inilah terjadi pergeseran dari oligarki tertutup ke oligarki terbuka berbasis kartel politik. Sistem partai kartel terbentuk dari kerja sama antar elite partai yang menguasai parlemen dan pemerintahan. Mereka mengendalikan agenda negara, melebur perbedaan ideologi, dan membentuk struktur yang lebih mapan untuk mempertahankan kekuasaan. Hal ini menyebabkan partai lebih berorientasi pada distribusi kekuasaan ketimbang memperjuangkan ideologi atau kepentingan rakyat (Lestari, 2017: 272), (Ambardi, 2008 dalam Hudzaifah & Rahmani, 2012). Praktik ini sudah terlihat sejak koalisi besar membentuk dukungan terhadap Presiden Megawati (2001–2004), yang kemudian memberikan "imbalan" posisi strategis kepada partai pendukungnya. Setelah kekalahan Megawati dalam Pemilu 2004, pemerintahan SBY-JK justru menghidupkan kembali logika kartel dengan menarik Golkar dan PKB ke dalam pemerintahan demi stabilitas kebijakan, padahal mereka sebelumnya membentuk Koalisi Partai Kebangsaan sebagai oposisi (Supriatma, 2009: 7).

### 6) Absennya Tradisi Oposisi Permanen

Ketiadaan oposisi permanen membuat setiap partai berlomba untuk masuk ke lingkaran kekuasaan. Sejak 1999, tidak ada partai yang secara konsisten mengambil posisi oposisi aktif dalam jangka panjang. Bahkan PDIP yang sempat berada di luar pemerintahan pun akhirnya berkoalisi kembali demi kepentingan kekuasaan. Hal ini menyebabkan tidak adanya mekanisme checks and balances yang efektif. Dalam kondisi seperti ini, partai yang menang maupun kalah dalam pemilu tetap bisa menikmati kekuasaan. Akibatnya, pemilu menjadi sekadar sirkulasi elite, bukan perubahan politik substantif (Slater, 2004: 65).

## 7) Demokrasi Semu dan Pragmatisme Politik

Partai-partai politik dalam sistem kartel tidak lagi menjadi wahana artikulasi kepentingan rakyat. Mereka berubah menjadi kendaraan elite untuk mempertahankan kekuasaan dan mengejar rente. Hal ini terlihat dari praktik menyetujui kebijakan kontroversial meskipun bertentangan dengan ideologi partai seperti pengurangan subsidi BBM pada era Megawati yang didukung semua partai, termasuk yang mengklaim berpihak pada rakyat kecil. Kasus lain terjadi dalam isu otonomi daerah meskipun PAN dikenal mendukung federalisme, dalam praktiknya tidak berbeda jauh dari partai lain yang mendukung otonomi daerah, ini menunjukkan bahwa perbedaan ideologis hanya kosmetik (Anon, 2009).

## 8) Melemahnya Masyarakat Sipil dan Partisipasi Publik

Partisipasi politik yang stagnan juga menjadi pemicu suburnya kartel politik. Data KPU mencatat tingkat partisipasi pemilu nasional berada di angka 71–75% sejak 2004. Namun, ini tidak serta-merta menunjukkan keterlibatan substantif. Banyak pemilih bersikap apatis dan hanya menggunakan hak suara secara prosedural. Wasisto menyebut bahwa kondisi ini menciptakan jarak antara partai dan konstituen, sehingga partai tidak merasa terikat secara politis dengan masyarakat (Wasisto, 2014: 47). Masyarakat sipil pun belum cukup kuat untuk mendorong akuntabilitas partai.

## 9) Pengalaman Historis: Dari Gus Dur ke SBY

Kemunculan awal partai kartel di Indonesia dapat ditelusuri ke krisis politik 2000–2001 ketika hampir seluruh partai besar, kecuali PKB, berkoalisi menjatuhkan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Koalisi ini kemudian menopang Megawati, yang sebagai gantinya membagikan kursi menteri dan proyek strategis kepada partai-partai pendukung. Fenomena ini terus berlanjut hingga era pemerintahan SBY dan Jokowi, yang pada akhirnya menunjukkan bahwa praktik kartelisasi tidak hanya bertahan, tapi juga semakin canggih dan tersembunyi dalam wacana "stabilitas nasional" atau "rekonsiliasi elite".

## IV. Penutup

### Kesimpulan

Kartel politik di Indonesia merupakan hasil dari pergeseran fungsi partai politik dari wadah representasi rakyat menjadi alat kelangsungan kekuasaan elite. Konsep kartel menjelaskan situasi di mana partai-partai besar tidak lagi bersaing secara sehat, melainkan saling bekerja sama secara kolusif untuk mengakses dan mempertahankan sumber daya negara. Dalam konteks Indonesia, praktik ini berkembang tidak hanya karena kesepakatan antarelite, tetapi juga karena didorong oleh desain sistem presidensial multipartai, lemahnya transparansi dana politik, serta regulasi pemilu yang mengunci kompetisi dan menguntungkan kekuatan politik mapan. Struktur hukum dan institusional yang ada, seperti ketentuan *presidential threshold*, sistem proporsional terbuka, serta minimnya regulasi yang menegakkan transparansi dan akuntabilitas telah menjadikan kartelisasi sebagai norma sistemik dalam politik Indonesia. Akibatnya, demokrasi elektoral menjadi prosedural semata, tanpa substansi ideologis maupun kompetisi gagasan. Pemilu tidak lagi menjadi ajang perubahan, melainkan hanya sirkulasi elite dalam bingkai kekuasaan tertutup. Konsekuensi dari kartel politik ini adalah hilangnya oposisi yang fungsional, mandeknya akuntabilitas politik, serta menurunnya kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi. Pembongkaran struktur kartelisasi tidak bisa hanya mengandalkan perubahan elite, tetapi menuntut reformasi sistemik terhadap regulasi politik, pendanaan partai, serta penguatan oposisi dan pendidikan politik publik yang partisipatif.

### Rekomendasi

#### 1. Reformasi Sistem Kepartaian dan Pemilu

Desain sistem presidensial multipartai yang mendorong terbentuknya koalisi besar pragmatis perlu dievaluasi. *Parliamentary threshold* dapat ditingkatkan secara bertahap untuk mendorong konsolidasi



berbasis ideologi, bukan kekuasaan. Selain itu, penataan ulang sistem pileg, misalnya kembali mempertimbangkan sistem proporsional tertutup atau campuran dapat mengurangi dominasi personal dan transaksional.

## 2. Transparansi dan Akuntabilitas Dana Politik

Sistem pendanaan partai harus diperkuat melalui peningkatan bantuan negara yang memadai dengan syarat ketat sesuai fungsi. Di saat yang sama, pelaporan dana diwajibkan transparan, bisa diaudit publik, dan disertai sanksi tegas jika disalahgunakan. Hal ini untuk mencegah ketergantungan terhadap sumber dana non-budgeter yang rentan praktik korupsi.

## 3. Penguatan Oposisi dan *Check and Balances*

Pemerintah perlu menjamin keberadaan oposisi sebagai bagian integral dari demokrasi. Salah satunya adalah memastikan hak-hak oposisi di parlemen, termasuk kepemimpinan di alat kelengkapan dewan dan akses terhadap informasi kebijakan. Di sisi lain, publik dan media perlu terus memperkuat kontrol terhadap pemerintahan agar tidak terjadi konsolidasi kekuasaan secara tertutup oleh kartel politik.

## 4. Revitalisasi Peran *Civil Society* dan Pendidikan Politik Publik

Organisasi masyarakat sipil, kampus, dan media harus aktif mendorong pendidikan politik yang kritis, partisipatif, dan ideologis. Ruang-ruang deliberasi publik perlu diperluas agar warga tidak menjadi obyek pasif dalam proses politik elektoral.

## 5. Kultur Politik Baru, Ideologi, dan Kompetisi Sehat

Budaya politik pragmatis dan transaksional harus dikikis melalui regenerasi kader partai yang berintegritas serta pembinaan nilai-nilai politik berbasis gagasan. Partai perlu didorong untuk kembali menjadi arena perjuangan ide, bukan sekadar kendaraan kekuasaan elite.

## Daftar Pustaka

- Ambardi, K. (2009). *Mengungkap politik kartel: Studi tentang sistem kepartaian di Indonesia era reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Anon. 2009. *Perang terbuka Sri Mulyani vs Ical: dosa-dosa Bakrie dimata SM*. <http://nusantaranews.wordpress.com/2009/12/10/perang-terbuka-srimulyani-vs-ical-dosa-dosa-bakrie-dimata-sm/> (Diakses pada 15 Juni 2025).
- Jati, W. R. Kartelisasi Elite Versus Representasi Publik. *Kata Pengantar*, 45.
- Kuskridho Ambardi. 2008. *The making of the Indonesian multyparty system: A cartelized party system and its origin*. The Ohio State University: dissertation.
- Kuskridho Ambardi. 2011. *Meninjau ulang konsep dan gejala kartelisasi partai di Indonesia*. Diskusi melawan politik kartel. Jakarta: 27 Oktober.
- Lestari, Y. S. (2016, November). Cartel Party: An Analysis Study. In *1st International Conference on Social and Political Development (ICOSOP 2016)* (pp. 271-279). Atlantis Press.
- Lestari, Y. S. (2017). Kartel politik dan korupsi politik di Indonesia. *Pandecta Research Law Journal*, 12(1), 67-75.
- Populi Center. (2021). *Politik Kartel Berlawanan dengan Sistem Kepartaian yang Kompetitif*. Diakses dari <https://populicenter.org/2021/05/19/politik-kartel-berlawanan-dengan-sistem-kepartaian-yang-kompetitif/9/> (Diakses pada 25 Juni 2025).
- Slater, D. (2004). Indonesia's accountability trap: Party cartels and presidential power after democratic transition. *Indonesia*, (78), 61-92.

Supriatma Antonius Made Tony. 2009. *Politik Indonesia: bergerak ke arah kartel?*. Academia. <https://www.academia.edu/2624379/politik-indone-sia-bergerak-ke-arrah-kartel//> (Diakses pada 15 Juni 2025).