

DEMOKRATISASI DAN TANTANGAN KELEMBAGAAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA: SUATU ANALISA POLITIK DALAM PERIODE PEMILU TAHUN 2009-2019

Prof. Dr. Sri Zul Chairiyah, MA¹

Dr. Ujang Komarudin, M.Si²

ABSTRAK

Artikel ini difokuskan untuk menjelaskan demokratisasi dan tantangan kelembagaan partai politik di Indonesia. Dalam hal ini akan dideskripsikan permasalahan partai politik dan bagaimana pelembagaan internal partai politik di Indonesia saat ini sejak era Reformasi bergulir. Ada dua isu yang hendak dijelaskan. Pertama, mendeskripsikan problema partai politik dan tantangan kelembagaan untuk menuju sistem politik yang demokrasi. Dalam artikel ini konsep pelembagaan internal partai akan dijelaskan dari rumusan pendapat Vicky Randall dan LarsSvasand. Kedua, menganalisis problema partai politik di Indonesia dari segi oligarki partai politik, rekrutmen, dan kaderisasi. Analisis akan difokuskan pada perolehan partai politik tingkat nasional dalam pelaksanaan Pemilu tahun 1999 sampai 2019. Selanjutnya dapat dikatakan bahwa secara logika, lemahnya hubungan antara faktor internal partai dengan hasil pemilu tampaknya juga dapat ditemukan di Indonesia, misalnya kesuksesan Partai Golkar dan PDI Perjuangan yang bergantian memimpin perolehan suara pada Pemilu tahun 1999 dan 2004 tidak semata-mata ditentukan oleh derajat kelembagaan partai politik yang berhasil mereka capai. Dengan kata lain, kedua partai ini tidak juga dapat disimpulkan sebagai partai yang melakukan kelembagaan lebih baik dibandingkan dengan partai-partai lainnya. Tujuan artikel ini adalah menggambarkan sejumlah langkah penting terhadap problematika internal partai politik dan lemahnya kelembagaan politik.

Kata Kunci: Demokratisasi, Tantangan Kelembagaan, Partai Politik, Pemilu

1 Universitas Andalas (Unand) Padang. Email: srizul_chairiyah@yahoo.co.id

2 Universitas Al-Azhar Indonesia (UAI) Jakarta. Email: ujang81@uai.ac.id

I. PENDAHULUAN

Selain memiliki kekurangan, demokrasi juga memiliki keunggulan. Pertama, proses demokrasi meningkatkan kebebasan dalam bentuk yang tidak dapat dilakukan oleh alternatif lain manapun yang mungkin, yaitu kebebasan dalam bentuk penentuan nasib sendiri secara individu dan secara bersama. Kedua, proses demokrasi meningkatkan pengembangan manusia, tidak kurang dalam kemampuannya untuk melaksanakan nasib sendiri, otonomi moral, dan pertanggungjawaban terhadap pilihan yang dilakukan. Ketiga, proses demokrasi merupakan cara yang paling pasti (meskipun bukan yang paling sempurna) yang dapat digunakan manusia untuk melindungi dan memajukan kepentingan dan kebaikan yang sama-sama mereka miliki dengan orang lain.³

Konsep demokrasi bukanlah konsep yang mudah dipahami, sebab ia memiliki konotasi makna yang variatif, evolutif, dan dinamis. Maka, tidaklah mudah membuat suatu definisi yang jelas mengenai demokrasi. Demokrasi bermakna variatif karena sangat bersifat interpretatif. Setiap penguasa negara berhak mengklaim negaranya demokratis, meskipun nilai yang dianut atau praktik politik kekuasaannya amat jauh dari prinsip-prinsip dasar demokrasi.⁴

Namun jika kita telah sepakat dan memilih demokrasi sebagai sistem politik yang kita anut dalam mengelola kehidupan di republik ini, maka, suka tidak suka, mau tidak mau, ingin tidak ingin, salah satu pilar penting dalam demokrasi adalah partai politik. Dalam demokrasi, partai politik adalah instrumen demokrasi yang mendasar. Melalui partai-partai politik itulah sejumlah posisi jabatan di pemerintahan dan parlemen akan diisi. Sebagai sumber produksi dan reproduksi kekuasaan, partai politik diminati banyak kalangan, khususnya bagi mereka yang ingin berkuasa.⁵

Indonesia mengalami perubahan besar dalam kehidupan politik pasca-Orde Baru dengan berkembangnya sistem multipartai. Awal Pemilu di era Reformasi tahun 1999 diikuti 48 partai peserta Pemilu. Tahun 2004, ada 24 partai peserta Pemilu. Begitu pun pada Pemilu 2009. Gambaran jumlah partai politik yang begitu banyak sebagai peserta Pemilu, sehingga menyulitkan untuk membentuk pemerintahan yang stabil dan efektif, masih membayangi sistem politik Indonesia saat ini. Namun permasalahan partai politik di atas tidak hanya akibat desain sistem kepartaiannya, tapi juga persoalan serius lainnya dari rendahnya kelembagaan internal partai politik.

Tujuan atau orientasi utama partai adalah meraih kekuasaan, antara lain melalui kemenangan dalam pemilu. Karena itu, selama tujuan dapat dicapai, maka tidak masalah apa yang terjadi dalam partai politik. Dalam hal ini, pemenang Pemilu tidak

3 Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, jilid II (terj), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992. Lihat juga Ujang Komarudin, *Dinamika Politik Nasional: Pasang Surut Hubungan Kekuatan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT Pencerah Generasi Antarbangsa, 2017

4 Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001

5 Moch Nurhasim, "Kegagalan Modernisasi Partai Politik di Era Reformasi", Jakarta: Jurnal Penelitian Politik, Volume 10 No. 1 Juni 2013

bisa disimpulkan sebagai partai yang secara institusional paling baik atau terlembaga. Partai yang secara institusi bermasalah, bukan tidak mungkin menang dalam pemilu. Sebaliknya, partai yang lebih terlembaga antara lain mampu memenuhi kriteria partai politik modern dan demokratis, belum tentu menang dalam Pemilu.

Lemahnya hubungan antara faktor internal partai dengan hasil Pemilu tampaknya dapat ditemukan di Indonesia. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), contohnya, adalah partai yang sejak pendiriannya sering mengalami konflik internal pengurusnya, tetapi dalam dua kali Pemilu, partai ini selalu berhasil meraih suara yang cukup besar, sekitar 12 juta suara, jauh di ambang batas *electoral threshold* yang ditetapkan. Kemenangan PKB di Jawa Timur dalam dua kali Pemilu tidak menunjukkan bahwa partai ini adalah salah satu yang paling terdepan dalam melembagakan dirinya di antara semua partai yang ada. Di level nasional, kesuksesan Partai Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang bergantian memimpin perolehan suara pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 juga tidak semata-mata ditentukan oleh derajat pelembagaan partai yang berhasil mereka capai. Dengan kata lain, kedua partai ini tidak juga dapat disimpulkan sebagai partai yang melakukan pelembagaan yang lebih baik dibandingkan partai-partai lainnya.⁶ Selanjutnya pembahasan tentang pelembagaan internal partai politik akan menggunakan rumusan dari *Vicky Randal* dan *LarsSvasand*, yang akan dideskripsikan pada tinjauan pustaka di bawah ini.

Setelah mencermati perkembangan partai politik di Indonesia, partai politik yang diharapkan dapat berfungsi maksimal untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat ternyata masih mengalami masalah serius dari sisi kelembagaan. Kehidupan partai politik selama tiga dasawarsa yang lebih diposisikan sebagai pemberi legitimasi bagi rezim penguasa, membuat partai politik sulit berkembang secara demokratis. Reformasi politik kemudian mengubah peran tersebut. Saat ini partai politik tidak sekadar pemberi legitimasi bahkan pembentuk kekuasaan. Maka, terjadilah kegagalan yang pada akhirnya berdampak pada kapabilitas institusi partai dalam menjalankan serangkaian fungsi-fungsi utamanya, seperti oligarki, kaderisasi, dan rekrutmen.

Banyaknya problematika yang terjadi karena adanya masalah kelembagaan di tubuh partai politik, telah dikemukakan oleh Ignas Kleden,

“Jangan-jangan kita harus mengubah pendapat bahwa partai politik yang *de jure* merupakan pilar demokrasi, *de facto* tidak ada sumbangannya terhadap demokrasi di Indonesia. Secara lebih tajam, partai-partai politik di Indonesia tidak ada peranannya dalam produksi demokrasi di Indonesia, tetapi hanya jadi konsumen utama demokrasi yang diproduksi oleh kekuatan-kekuatan sosial lainnya, seperti media, kelompok masyarakat sipil, gerakan mahasiswa dan kalangan akademisi, gerakan buruh dan nelayan, gerakan kaum perempuan dan berbagai kelompok penekan yang muncul silih berganti dalam perkembangan politik”⁷

6 *Ibid*, 2008, hal.14

7 Ignas Kleden, *Demokrasi dan Partai Politik*, Jakarta: Harian Kompas, 2015

Akhirnya, dapat disimpulkan bahwa pemenang Pemilu belum tentu dicirikan dengan partai politik yang sudah terlembaga. Sebaliknya, partai politik yang sudah terlembaga, sekalipun memenuhi kriteria dalam demokrasi, belum tentu menang Pemilu.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pelembagaan Partai Politik

Sejak era Reformasi bergulir di Indonesia, partai politik merupakan pilar utama di dalam sistem politik Indonesia menuju demokrasi. Selain itu, pilar demokrasi yang lain adalah pemilihan umum. Pemilihan umum di era Reformasi sudah berjalan lima kali untuk masa periode setiap lima tahun sekali. Dari hasil lima kali pemilihan umum, partai politik yang mendapat suara terbanyak selalu berganti-ganti dari periode pemilihan yang satu ke periode pemilihan berikutnya. Nampaknya, perkembangan kemenangan partai politik di dalam setiap Pemilu tidak diimbangi oleh adanya kelembagaan internal partai politik itu sendiri.

Secara umum tujuan dan orientasi partai politik adalah untuk memperoleh kekuasaan. Kekuasaan itu diperoleh melalui kemenangan pada pemilihan umum. Jadi disini dapat dikatakan bahwa ada hubungan antara kelembagaan partai politik secara internal dengan hasil kemenangan Pemilu. Sebagaimana yang sudah dijelaskan di dalam uraian pendahuluan, partai politik yang sudah demokratis dan modern belum tentu bisa menjadi pemenang. Sebaliknya, partai politik yang belum terlembaga dengan sempurna justru memperoleh kemenangan. Inilah yang terjadi di Indonesia. Partai politik yang belum terlembaga dengan sempurna selalu mendapat kemenangan di dalam Pemilu.

Menurut *Vicky Randall dan LarsSvasand*, pelembagaan internal partai mengandung dua dimensi yakni internal-eksternal dan struktural-*attitudinal*. Dari kombinasi kedua dimensi ini, dihasilkan empat faktor yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kelembagaan partai politik.⁸

- 1) Derajat Kesisteman. Dikatakan partai dari segi kesisteman adalah suatu partai sudah melembaga bila telah melaksanakan fungsinya semata-mata menurut Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga.
- 2) Derajat identitas nilai. Suatu partai dapat dikatakan melembaga dari sistem identitas ini bila partai itu telah memiliki pendukung loyal dari basis loyal tertentu karena pola dan arah kebijakan yang diperjuangkannya dan bila dukungan yang diberikan kepada partai itu karena orientasi politiknya sesuai dengan ideologi atau *platform* partai itu.
- 3) Derajat Otonomi. Dalam hal ini, suatu partai politik dapat dikatakan memiliki derajat otonomi yang tinggi bila keputusan partai politik itu tidak didikte oleh pihak luar, tetapi diputuskan sendiri dengan atau tanpa konsultasi dengan aktor

8 Op.Cit , 2008, hal 16.

luar yang menjadi mitra atau jaringan pendukung partai itu. Di samping itu, suatu partai memiliki otonomi dalam pembuatan keputusan bila dana untuk pembuatan partai berasal dari iuran anggota serta kontribusi pengurus dan aktivis di luar iuran.

- 4) Derajat Pengetahuan Publik. Partai politik dikatakan sudah melembaga dari pengetahuan publik bila masyarakat umum mendefinisikan sosok dan kiprah politiknya sesuai dengan identitas nilai (*platform*) partai itu, sehingga masyarakat pun dapat memahami mengapa suatu partai politik melakukan jenis tindakan tertentu dan tidak melakukan jenis tindakan lain.⁹

2.2 Oligarki Problem Utama Partai Politik

Oligarki merupakan masalah utama yang sedang menggerogoti tubuh partai-partai politik di Indonesia. Partai politik tak kuasa dan tak bisa menghindari dari oligarki politik yang dibentuknya. Oligarki seolah menjadi jalan bagi partai-partai untuk melanggengkan kekuasaan atas dasar kepentingan kelompoknya. Oligarki juga telah menumbuhsuburkan dinasti politik, baik di pusat maupun di daerah. Hampir tak ada partai yang tak dikuasai oleh kelompok tertentu. Kelompok tersebut menguasai sumber daya partai dan mengatur partai dengan tanpa mengindahkan kepentingan kelompok lain maupun masyarakat.

Oligarki di tubuh partai politik muncul dan tumbuh karena kepemimpinan partai yang kuat secara personal pada pemimpin tertentu. Kepemimpinan yang terfokus pada individual yang dianggap kuat dan dapat membawa harapan, sadar tidak sadar, suka tidak suka, telah melahirkan oligarki. *Robert Michels*¹⁰ pernah mengingatkan dalam teorinya yang sangat masyhur, hukum besi oligarki, makin menjadi-jadi di organisasi partai politik. Hukum besi oligarki menguat ditandai dengan ciri sebagai berikut “*Organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas pemilihnya, antara si mandataris dan si pemberi mandat serta antara si penerima kekuasaan dan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki.*” Partai-partai politik telah gagal dalam mengelola dan mengembangkan kapasitas internal mereka, terkungkung oleh oligarki yang makin hari makin mencengkeram.

PDIP sebagai partai pemenang Pemilu 1999, 2014, dan 2019 tak bisa lepas dari figur ketokohan Megawati. Megawati menjadi pengendali tunggal di tubuh partai moncong putih tersebut. Hampir semua kebijakan partai ditentukan oleh Megawati dan orang-orang di sekelilingnya seperti Hasto Kristianto, Prananda, dan Puan Maharani. Megawati masih menjadi tokoh pemersatu di balik sukses PDIP saat ini. Bagaimanapun, partai yang bergantung pada sosok dan figur ketokohan personal, lambat laun akan memudar.

⁹ Randall dan Svasand dalam Syahrul Hidayat, dkk, *Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Puskapol UI dan Kemitraan Partnership, 2008. Hal. 16-17

¹⁰ Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Jakarta: Rajawali, 1984, hal.xxvii

Namun demikian, setelah memperoleh kemenangan dalam tiga kali Pemilu pasca-Orde Baru, secara program dan dukungan rakyat, PDIP sedikit demi sedikit mulai berjuang untuk menjadi partai yang terlembaga secara baik. Jika dilihat dari program yang disampaikan ke rakyat dan melihat pilihan rakyat pada PDIP, maka sejatinya PDIP mulai memelopori pelembagaan partai politik. PDIP tentu tak ingin dicap sebagai partai yang tidak terlembaga.

Oligarki juga terjadi pada partai politik lain, seperti Partai Gerindra, Partai Nasional Demokrat (Nasdem), PKB, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrat, dan Partai Golkar. Hampir semua partai mengandalkan kepemimpinan partai secara personal kepada satu figur. Dalam konteks membangun kelembagaan partai yang sehat, hal ini tentu bertentangan dengan manajemen modern dimana kepemimpinan harus bersifat terbuka dan demokratis. Kepemimpinan di bawah satu orang dan organisasi partai dikuasai oleh kelompok orang tertentu membuat partai-partai semakin kuat dicengkeram oligarki.

PKS juga serupa dengan PKB. Sama-sama partai Islam, oligarki tumbuh subur di PKS. PKS yang mengaku partai dakwah dan modern, tak mampu menghindari oligarki. PPP merupakan partai Islam yang masih eksis di gelanggang politik nasional. Walaupun perolehan suaranya dari Pemilu selalu berkurang, PPP mampu membuktikan diri masuk ke Senayan pada Pemilu 2019 lalu. PPP masih mengalami perpecahan hingga kini akibat perbedaan dukungan pada pemilihan presiden, antara kelompok-kelompok yang ada di internal PPP. Setali tiga uang dengan partai Islam lainnya di atas, PPP juga tak lepas dari oligarki.

Partai Demokrat menjadi “partai ajaib”, sering disebut sebagai “bayi ajaib”. Dalam sejarah kepemimpinan nasional, inilah untuk pertama kalinya (tahun 2004), sebuah partai kecil yang baru berusia belasan bulan justru bisa memenangi pemilihan presiden.¹¹ Pada Pemilu 2009, Partai Demokrat menjadi partai pemenang Pemilu dan mengantarkan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menjadi presiden untuk kedua kalinya. Namun, karena terlalu cepat naik dan menjadi pemenang Pemilu, Partai Demokrat juga cepat turun perolehan suaranya.

Walaupun menjadi juara di Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tahun 2009, karena tak kuasa menahan godaan kekuasaan, para kadernya banyak yang tersangkut kasus korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebut saja Angelina Sondakh, Anas Urbaningrum, Nazaruddin, Andi Malarangeng, dan kader lainnya. Mereka ditangkap KPK dan masuk penjara karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Di sinilah Partai Demokrat belum menjadi partai yang terlembaga dengan baik. Sistem internalnya belum kokoh, sehingga ketika banyak kadernya terjerat korupsi, akhirnya rakyat menghukum dengan cara tidak memilihnya kembali pada Pemilu berikutnya. Sehingga, perolehan suara Partai Demokrat pada Pemilu 2014 terjun bebas.

11 Palar Batubara, *Bongkar Pasang Konstruksi Politik Indonesia ala 6 Presiden*, Jakarta: Gramata Publishing, 2009. Hal. 55.

Partai Golkar merupakan partai yang tidak bergantung pada figur tertentu. Figur dan tokoh Partai Golkar banyak dan ketokohnya rata. Tak ada figur yang dominan di internal partai. Jika diibaratkan kesebelasan sepak bola, Partai Golkar memiliki kemampuan sama di masing-masing posisi. Walaupun tak bergantung pada tokoh tertentu, namun kepemimpinan Partai Golkar tetap tidak lepas dari penguasaan oleh orang-orang tertentu. Biasanya pendukung-pendukung atau tim sukses akan membuat lingkaran oligarki, sehingga Partai Golkar pun tak lepas dari kepemimpinan oligarki.

Namun secara faktual, Partai Golkar matang secara struktur kepartaian. Walaupun sering dilanda konflik, Partai Golkar selalu bisa menyelesaikan konflik dengan elegan. Konflik di Partai Golkar yang keras dan menjurus ke arah saling menjatuhkan satu sama lain, namun di ujung konflik selalu ada penyelesaian konflik dengan baik. Partai Golkar merupakan partai yang matang dan dewasa. Oleh karena itu, sekeras apapun konflik yang menerpa Partai Golkar, bisa diselesaikan dengan cara-cara yang mulus.

2.3 Sistem Kaderisasi Partai Politik

Karena banyak partai yang belum terlembaga dengan baik, maka proses kaderisasi pun tidak berjalan bahkan cenderung mati. Kaderisasi hanya menjadi kata yang manis, namun tak benar-benar implementatif dalam menjalankan roda organisasi partai. Kaderisasi masih menjadi barang yang mahal di internal partai politik. Karena proses kaderisasi yang macet di partai-partai politik, maka regenerasi kepemimpinan politik pun tak terjadi. Kader baru partai yang potensial tak akan muncul ke permukaan dan akan terhalang oleh tembok besar status *quo*.

Kader muda partai yang mumpuni dan berprestasi tak akan dapat menikmati manisnya perjuangan di partai, jika tak dapat restu dari pimpinan partai yang lebih tua. Kaum tua masih ingin terus berkuasa dan melanggengkan kekuasaannya di partai politik. Sehingga, kesempatan bagi kader-kader potensial untuk mengambil alih kepemimpinan partai tak bisa terjadi. Macet dan matinya kaderisasi membuat partai-partai politik berfokus pada mempertahankan generasi lama atau generasi yang sudah berkuasa lama di partai.

Kita belum menemukan partai kader murni yang proses kaderisasinya berjalan dengan baik. PKS yang mengaku sebagai partai kader pun, tak mampu membuktikan diri sebagai partai kader yang mampu menjalankan kaderisasi kepemimpinan partai secara baik dan periodik. PKS awalnya sangat ketat dengan pola kaderisasi. Namun ketika sudah pernah berkuasa dan menempatkan kader-kadernya di posisi strategis sebagai menteri, pimpinan, DPR, dan MPR, akhirnya pola kaderisasi menjadi terhenti dan mati. Para kader yang berkuasa tersebut tidak mau melepaskan kekuasaan kepada kader-kader lainnya yang lebih junior.

2.4 Rekrutmen Politik

Salah satu faktor untuk melihat pelebagaan partai politik itu berjalan atau tidak, baik atau tidak, dapat dilihat dari rekrutmen politik yang transparan dan terbuka. Selain itu, dapat pula dengan mengikuti pola sistem meritokrasi atau sistem yang terbuka bagi warga negara yang berprestasi. Namun, hampir semua partai politik melakukan rekrutmen politik secara asal-asalan dan serampangan. Rekrutmen masih berjalan berdasarkan asas pilih-pilih atau rekrutmen berdasarkan pada keinginan atau pilihan pemimpin partai.

Rekrutmen politik masih berdasarkan pada prinsip siapa yang bisa membiayai partai atau siapa yang bisa membesarkan partai dengan finansial yang besar dan siapa yang kuat dan akan menang dalam kontestasi pemilihan kepala daerah (pilkada). Oleh karena itu, yang terjadi adalah partai merekrut orang-orang berdasarkan uang yang dimilikinya, bukan berdasarkan kapasitas dan kemampuan pribadinya.

Kita melihat banyak kader partai yang menjadi kutu loncat. Karena sistem rekrutmen yang tidak jelas dan cenderung tertutup, maka partai akan diisi dan didominasi oleh para pemilik modal atau pengusaha. Dulu pengusaha membiayai orang-orang partai untuk menjadi kepala daerah atau anggota legislatif, namun saat ini, para pengusaha terjun langsung masuk gelanggang politik dan mewarnai serta menguasai kepemimpinan di partai politik, kekuasaan eksekutif, dan legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Rekrutmen politik yang tak jelas di tubuh partai, akan melukai kader partai yang sudah berdarah-darah dan berkeringat berjuang dari bawah untuk menjadi pemimpin. Kader demikian dikalahkan oleh orang yang baru masuk, namun memiliki kuasa dan wibawa. Masuknya Gibran Rakabuming, putra sulung Presiden Joko Widodo menjadi anggota PDIP karena ingin maju menjadi calon walikota Solo, telah melukai kader internal PDIP Solo. Kasus yang sama juga banyak terjadi di partai-partai lain. Contoh lain dapat dilihat pada sosok *Ahok* (Basuki Tjahaya Purnama) yang berpindah-pindah sesuka hati karena proses rekrutmen partai yang tidak jelas. *Ahok* yang awalnya anggota Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), lalu masuk ke Partai Golkar, pindah ke Partai Gerindra, dan kini ada dalam naungan dan keanggotaan PDIP.

Mudahnya orang berpindah partai membuktikan bahwa dalam konteks tertentu, kelembagaan partai masih lemah. Partai politik masih belum menjalankan fungsinya dengan baik. Pada dasarnya, rekrutmen politik yang dilakukan partai politik menjadi kunci bagi partai untuk merekrut warga negara terbaik, untuk dikader menjadi pemimpin-pemimpin atau pejabat-pejabat yang terbaik dan berprestasi. Jika pemimpin yang dihasilkan partai politik baik, maka sesungguhnya proses rekrutmen juga sudah berjalan dengan normal.

2.5 Dinamika Partai Politik

Artikel ini difokuskan untuk mendeskripsikan perolehan suara partai politik dalam Pemilu Legislatif tahun 1999-2019, sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1. Hasil Perolehan Partai Politik Tingkat Nasional dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 1999 – 2019 (Dalam %)

No.	Partai	1999	2004	2009	2014	2019
1	PDIP	33,74 (1)	18,53 (2)	14,03 (3)	18,95 (1)	19,33 (1)
2	Golkar	22,44 (2)	21,58 (1)	14,45 (2)	14,75 (2)	12,31 (3)
3	PKB	12,61 (3)	10,57 (3)	4,94 (7)	9,04 (5)	9,69 (4)
4.	PPP	10,71 (4)	8,15 (4)	5,32 (6)	6,53 (9)	4,52 (9)
5	PAN	7,12 (5)	6,44 (7)	6,01 (5)	7,59 (6)	6,84 (8)
6.	PKS	-----	7,34 (6)	7,88 (4)	6,79 (7)	8,21 (6)
7.	Demokrat	-----	7,45 (5)	20,85 (1)	10,19 (4)	7,77 (7)
8.	Gerindra	-----	-----	4,46 (8)	11,81 (3)	12,57 (2)
9.	Hanura	-----	-----	3,77 (9)	5,26 (10)	-----
10.	NASDEM	-----	-----	-----	6,72 (8)	9,05 (5)

Sumber: Diolah dari www.kpu.go.id

Tabel 2. Hasil Perolehan Partai Politik Tingkat Nasional dalam Pemilihan Umum Legislatif dari tahun 1999 – 2019 Berdasarkan Ranking Kemenangan

No	Periode Pemilu	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	1999	PDIP	Golkar	PKB	PPP	PAN	---	---	---	---	---
2.	2004	Golkar	PDIP	PKB	PPP	Demokrat	PK	PAN	---	---	---
3.	2009	Demokrat	Golkar	PDIP	PKS	PAN	PPP	PKB	Gerindra	Hanura	---
4.	2014	PDIP	Golkar	Gerindra	Demokrat	PKB	PAN	PKS	Nasdem	PPP	Hanura
5.	2019	PDIP	Gerindra	Golkar	PKB	Nasdem	PKS	Demokrat	PAN	PPP	-----

Sumber: Diolah dari deskripsi tabel 1.

Dari hasil lima kali Pemilu (tahun 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019), PDIP, Partai Golkar, dan Partai Gerindra menempati urutan tiga besar perolehan kemenangan di Pemilu. PDIP (3 kali menang di posisi 1; 1 kali di posisi 2; dan 1 kali di posisi 3), Partai Golkar (1 kali posisi 1; 3 kali di posisi 2; dan 1 kali di posisi 3), dan Partai Gerindra (1 kali di posisi 2; 1 kali di posisi 3), ketiganya adalah dua partai lama dan satu partai baru.

Berdasarkan data di atas, dapat diuraikan bahwa partai politik kita dari pemilu ke pemilu mengalami penurunan. Posisi pemenang pertama Pemilu selalu berganti. Hanya dua periode terakhir, yakni tahun 2014 dan 2019, PDIP menjadi pemenang.

Tetapi, bahwa yang menjadi presiden terpilih bukan dari kader partai pemenang, membuktikan masih lemahnya sisi internal partai, walaupun ia mampu memenangkan pemilu dua kali secara berturut-turut. Ini dibuktikan dengan perkembangan partai politik kita dimana dua partai politik bisa memenangkan pemilu. Namun demikian, dalam hal rekrutmen dan kaderisasi internal partai politik belum terlembaga secara baik.

Di bawah ini adalah peta yang menunjukkan pemenang suara terbanyak di setiap wilayah provinsi.



Gambar 1. Hasil Perolehan Suara Partai Politik Menurut Wilayah/Provinsi Tahun 2004



Gambar 2. Hasil Perolehan Suara Partai Politik Menurut Wilayah/Provinsi Tahun 2009



Gambar 3. Hasil Perolehan Suara Partai Politik Menurut Wilayah/Provinsi Tahun 2014



Gambar 4. Hasil Perolehan Suara Partai Politik Menurut Wilayah/Provinsi Tahun 2019

III. PEMBAHASAN

3.1 Konsep Pelembagaan terhadap Internal Partai Politik

Pemilu 1999 sering disebut sebagai pemilu transisi untuk masuk ke format pemilu yang lebih demokratis. Pemilu menjadi semacam simpang jalan: apakah proses politik itu terus setia pada jalur demokratisasi, berbelok jalan, atau bahkan berbalik arah sama sekali.¹² Pemilu 1999 yang merupakan Pemilu pertama di awal reformasi telah membuka kebebasan bagi partai-partai politik, kader, dan tokohnya untuk bisa ikut dalam kontestasi Pemilu yang terbuka, jujur, dan adil. Pemilu 1999 menjadi titik awal

¹² Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2012.

semangat partai-partai politik mongkonsolidasikan diri. Bagi partai yang kuat basis massa, jaringan, uang, dan ketokohan pimpinannya, maka akan eksis mengarungi persaingan di pentas nasional. Begitu juga sebaliknya, bagi partai-partai yang tidak siap untuk bertarung di Pemilu, maka hanya akan menjadi partai yang hilang dalam ganasnya persaingan perpolitikan nasional yang penuh tipu daya.

Pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 partai politik dimenangkan oleh Partai Golkar. Pemilu 2004 berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Selain memilih anggota DPR, Pemilu kali ini juga akan memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), presiden dan wakil presiden secara langsung. Di Pemilu 2004 juga terjadi penataan partai politik, terutama terkait dengan jumlah. Berdasarkan ketentuan dalam UU Partai Politik, partai-partai yang tidak memperoleh 2 persen suara (*electoral threshold*) pada Pemilu 1999 harus bubar dan mendirikan partai politik baru agar bisa mengikuti Pemilu 2004.¹³ Di Pemilu 2004 ini, ada partai yang bertahan dan ada juga yang berguguran. Partai yang kuat secara struktur dan mengakar ke bawah, akan bisa melampaui ambang batas menjadi peserta Pemilu. Namun bagi partai-partai yang lemah secara ideologi, basis massa, jaringan, dan uang, mereka tak akan bisa melampaui ambang batas yang sudah ditentukan.

Pada Pemilu 2009 ada perubahan partai yang ikut Pemilu. Ada 18 partai lolos verifikasi KPU, sebagian besar adalah partai baru. Kedelapan belas partai baru tersebut digabungkan dengan 16 partai peserta Pemilu 2004 yang lolos secara otomatis sesuai aturan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 pasal 315 dan 316, ditambah lagi dengan 6 partai lokal di Aceh. Jadi, Pemilu 2009 diikuti oleh 34 partai nasional dan 6 partai lokal Aceh. Pemilu 2009 yang dimenangi oleh Partai Demokrat dan mengantarkan kembali SBY menjadi presiden untuk kedua kalinya.

Dari pemilu ke pemilu, telah terjadi dinamika dan perubahan politik di partai-partai politik. Pada tiga kali Pemilu pasca-Orde Baru, telah terjadi pergeseran partai politik yang menjadi pemenang Pemilu. Tahun 1999 dimenangkan PDIP dan 2004 Partai Golkar menjadi juara, sementara pada Pemilu 2009, Partai Demokrat yang menang. Pergantian bergiliran kemenangan antara tiga partai yang berbeda, PDIP, Partai Golkar, dan Partai Demokrat menandakan bahwa partai-partai politik belum memiliki strategi jangka panjang secara baik dan belum terkonsolidasi dengan bagus serta belum siap untuk menang secara berturut-turut.

Pada Pemilu ke-4 era Reformasi tahun 2014, PDIP unggul menjadi pemenang Pemilu. Setelah sepuluh tahun menjadi oposisi di bawah pemerintahan SBY, PDIP telah mampu membalikkan keadaan, dari partai oposisi menjadi partai pemenang Pemilu atau partai berkuasa dan mengantarkan Joko Widodo menjadi presiden RI ke-7. PDIP menjadi kekuatan utama dalam menopang pemerintah Joko Widodo selama lima tahun (2014-2019). Walaupun PDIP menjadi pemenang Pemilu 2014, namun ada

13 Tim Litbang Kompas, *Partai-partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, Jakarta: Kompas, 2004. Hal. 99.

Partai Nasdem yang membayang-bayangi PDIP di lingkaran Jokowi. Bahkan, Partai Nasdem lebih diuntungkan dari PDIP.

Di Pemilu 2019 dimana Pemilu Presiden dan Legislatif dilakukan serentak dalam satu waktu untuk pertama kalinya dalam sejarah politik di Indonesia, PDIP masih unggul dan menang untuk kedua kalinya secara berturut-turut dalam Pemilu. PDIP berhasil untuk kedua kalinya pula menjadikan Joko Widodo sebagai presiden. PDIP merupakan partai pertama di era reformasi yang bisa memenangkan pemilu secara berturut-turut. Bisa jadi PDIP konsisten dalam memperjuangkan aspirasi rakyat, sehingga masih dipercaya rakyat.

Secara garis besar dari hasil kemenangan partai politik dari setiap periode Pemilu, hanya ada dua partai yang mampu bertahan dalam setiap kemenangan Pemilu, yaitu PDIP dan Partai Golkar, kecuali Partai Demokrat yang menang di Pemilu 2009 dan terjun bebas di Pemilu 2014. Sedangkan Pemilu 2014 dan 2019 dimenangkan oleh PDIP, Partai Golkar menjadi pemenang kedua di parlemen dan dibayang-bayangi oleh Partai Gerindra.

Tabel 3. Derajat Kelembagaan Partai Politik di Indonesia

No	Partai Politik	Derajat	Derajat Identitas Nilai	Derajat Otonomi	Derajat Pengetahuan Publik
1	PDIP	V	Wil. Bali, Jawa Tengah, Yogyakarta, NTT	V	X
2	Golkar	V	Wil. Sulawesi, Kalimantan, Sumatera	X	X
3	PKB	V	Wil. Jawa timur	V	X
4	Demokrat	V	Wil. Sumatera, Jawa, Sulawesi, Papua	V	X
5	Gerindra	V	Wil. Sumatera, Jawa, Kalimantan, Banten, NTB	V	V

Sumber : Randall dan Svasand dalam Syahrul Hiday, Kerangka Konseptual Pelembagaan Partai Politik hal. 16-17.

Bangsa ini membutuhkan partai politik yang kuat secara kelembagaan agar konsolidasi demokrasi berjalan dengan baik. Sebagai kekuatan utama demokrasi, partai politik harus diurus dengan manajemen profesional dan modern. Tak bisa dan tak boleh partai politik dikelola secara sembarangan karena di partai politiklah akan lahir calon-calon pemimpin bangsa dan daerah. Jika partainya salah kelola, maka pemimpin yang dihasilkan dari partai politik akan rusak. Rusaknya kepemimpinan di eksekutif dan legislatif, juga kepemimpinan daerah, salah satunya adalah karena andil partai-partai politik yang gagal untuk menghadirkan calon-calon pemimpin yang berkualitas.

Problem kepartaian pada dasarnya lebih banyak datang dari internal partai. Partai-partai politik bermasalah secara kelembagaan karena mereka lebih mengedepankan kehebatannya dalam berkompetisi di Pemilu. Namun di saat yang sama, melupakan pelebagaan partai politik. Pelebagaan partai politik adalah suatu keniscayaan. Tak bisa ditawar dan dinegosiasikan. Jika partai politiknya tak terlebaggakan dengan baik, maka proses demokratisasi juga tak akan berjalan dengan semestinya.

IV. KESIMPULAN

Sebagai salah satu pilar dari demokrasi, partai politik menjadi tempat dan perjuangan bagi banyak orang agar bisa berkarya dan menjadi pemimpin di pusat maupun daerah. Namun kondisi kelembagaan partai yang belum baik, membuat para kader partai harus berjuang agar mampu meyakinkan pimpinan partai sehingga bisa direkomendasikan oleh partainya untuk menjadi pejabat baik di eksekutif maupun legislatif. Namun nyatanya, banyak kader partai yang sudah berkeringat, berdarah-darah, dan berjuang dari bawah agar bisa menjadi bupati, gubernur, atau anggota legislatif, dikalahkan oleh orang baru yang memiliki banyak uang. Akibatnya, kader partai banyak yang terbuang, bahkan pindah partai.

Hal tersebut di atas terjadi karena problem kelembagaan partai yang masih belum berjalan normal dan baik. Sehingga, ada ketidakjelasan dalam pendistribusian kader untuk ditempatkan di jabatan-jabatan penting di eksekutif maupun legislatif. Bukan hanya persoalan rekrutmen dan distribusi jabatan yang tidak jelas, melainkan juga kaderisasi yang tak bagus membuat pelebagaan partai politik menjadi bermasalah. Belum lagi persoalan oligarki yang menjadi-jadi di tubuh partai politik, menjadikan partai politik sulit untuk bisa menjadi partai yang kuat secara kelembagaan.

Jika dilihat dari kemantapan program dan dukungan rakyat yang diperoleh, partai politik relatif cukup stabil, walaupun dalam konteks oligarki masih lemah. PDIP dan Golkar secara struktur sangat kuat, sehingga tak mudah goyah. PDIP satu-satunya partai yang tak berkonflik pasca-reformasi. Partai Golkar sering berkonflik, namun selalu stabil dan bisa menyelesaikan konflik dengan elegan.

Berbeda dengan PDIP dan Golkar. Partai Demokrat menjadi partai yang lemah secara kelembagaan. Walaupun sempat menjadi pemenang Pemilu di 2009, namun hancur di Pemilu 2014. Konsep oligarki yang kuat di partai Demokrat, namun saat ini beberapa kader mengkritik kepemimpinan SBY yang dianggap kurang demokratis. Begitu juga dengan partai-partai lain, seperti Gerindra, Nasdem, PKB, PKS, PAN, dan PPP, masih lemah dalam membangun kelembagaan partai seperti yang dicita-citakan bersama.

Berdasarkan uraian sebelumnya bahwa partai politik di Indonesia khususnya di era reformasi, belum terlihat proses menuju demokrasi. Ini dikarenakan deskripsi dinamika partai politik selama ini dari dimensi fungsi partai politik belum maksimal dilaksanakan dan ditambah belum munculnya kelembagaan internal partai politik secara maksimal. Realita ini didasarkan pada kenyataan dari pemilu-pemilu yang

telah terlaksana di era Reformasi dimana logika partai yang belum memenuhi syarat demokrasi, namun dalam Pemilu meraih kemenangan. ❖

DAFTAR PUSTAKA

- Batubara, Palar., *Bongkar Pasang Konstruksi Politik Indonesia ala 6 Presiden*, Jakarta: Gramata Publishing, 2009.
- Hidayat, Syahrul dkk., *Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Puskapol UI dan Kemitraan Partnership, 2008.
- Kleden, Ignas., *Demokrasi dan Partai Politik*, Jakarta: Harian Kompas, 2015.
- Komarudin, Ujang., *Dinamika Politik Nasional: Pasang Surut Hubungan Kekuatan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT Pencerah Generasi Antarbangsa, 2017.
- Michels, Robert., *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Jakarta: Rajawali, 1984.
- Nurhasim, Moch., “Kegagalan Modernisasi Partai Politik di Era Reformasi”, Jakarta: Jurnal Penelitian Politik, Volume 10 No. 1 Juni 2013.
- Pamungkas, Sigit., *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2012.
- Robert A Dahl., *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, jilid II (terj), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Suhelmi, Ahmad., *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Surbakti, Ramlan dan Didik Supriyanto., *Mendorong Demokrasi Internal Partai Politik (buku 6)*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Pemerintahan, 2013.
- Tim Litbang Kompas, *Partai-partai Politik Indonesia: Ideologi dan Program 2004-2009*, Jakarta: Kompas, 2004.

