

EVALUASI KONDISI KEPARTAIAN 14 TAHUN REFORMASI DALAM PERSPEKTIF PELEMBAGAAN SISTEM KEPARTAIAN

Firman Noor

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

This paper examines the quality of political parties during the reformation era. The paper evaluates the situation of the Indonesian political parties by using Mainwaring and Scully's perspective on the system institutionalization, namely (1) the level of stability of party competition, (2) the depth of party's root in the society, (3) the election and party's legitimization, and (4) party's commitment to the enforcement of rules and structures. The paper shows that even though the new political system has succeeded in revitalizing the position of the political parties, in general, their performance is still far from optimum.

Keywords: political parties, party's system, election, stability, competition

PENGANTAR

Sejalan dengan komitmen bangsa Indonesia pada demokrasi, partai politik kembali memainkan peran penting dalam kehidupan politik nasional. Setelah hampir empat dekade terkungkung dalam sistem otoriter dan memainkan peran pinggiran, kini partai politik telah berada di tengah pusaran kekuasaan dan pertarungan politik (*power game*).

Konstitusi yang makin disempurnakan telah memberikan mandat demikian besar bagi partai-partai untuk turut menentukan komposisi cabang-cabang *trias politica*, yakni anggota parlemen, presiden dan wakil presiden, dan pada akhirnya juga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tidak ketinggalan tentu saja komposisi kabinet dan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, jika dulu Afan Gaffar (1990) menilai sistem politik yang bekerja sebagai *non-party system*, maka saat ini partai politik telah demikian *omnipotent* dan *omnipresent* dalam kehidupan politik. Tidak ada satu pun wilayah politik yang luput dari keterlibatan partol di dalamnya.

Secara normatif, kedudukan partai politik yang deterministik dalam wadah sistem politik demokrasi adalah sebuah kewajaran karena partai politik merupakan “kebutuhan alamiah” bagi demokrasi. Bagi sebagian kalangan, membicarakan kualitas kepartaian sejatinya membicarakan kualitas demokrasi itu sendiri. Menurut Stepan dan Linz (1996: 8–10), misalnya, persoalan konsolidasi demokrasi pun pada akhirnya tidak dapat terlepas dari eksistensi partai.

Kedudukan partai yang demikian tentu saja secara teoretis akan membuka kesempatan besar untuk penguatan demokratisasi. Di samping itu, pemberian kesempatan bagi partai-partai untuk tumbuh dan berkembang secara bebas akan memudahkan pertumbuhan dan pemodernan partai yang lebih alamiah. Namun, tentu saja kedua situasi hipotesis tersebut masih perlu diuji secara saksama mengingat pengejawantahannya jelas tidak semudah membalikkan telapak tangan.

Terkait dengan upaya melihat kedudukan partai dari makna empiris, sekaligus sebagai media evaluasi akan kiprah partai politik yang sesungguhnya, tulisan ini akan meretas eksistensi partai-partai politik selama kurang lebih empat belas tahun berlangsungnya Era Reformasi. Momentum empat belas tahun ini penting karena dalam kurun waktu itu semakin dapat diraba letak sesungguhnya kekuatan dan kelemahan partai-partai politik yang ada. Huntington, misalnya, mengakui peran penting pemilu kedua sebagai saat yang layak untuk melakukan evaluasi sebuah sistem politik, termasuk eksistensi partai-partai politik (Huntington 1991: 266–267). Saat ini dengan telah terselenggaranya pemilu sebanyak tiga kali, tentu saja upaya evaluasi, dengan menggunakan asumsi Huntington itu, akan lebih layak lagi.

Persoalan utama yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimanakah potret kondisi kepartaian di Indonesia? Secara spesifik hal-hal yang akan tercakup di dalamnya terkait dengan pertanyaan apakah setelah empat belas tahun reformasi partai politik telah memainkan peran yang sesuai dengan tugas luhurnya itu? Apa sajakah kendala mendasar yang masih dihadapi oleh partai-partai? Bagaimanakah kualitas partai politik yang kita miliki sehubungan dengan daya dukungnya terhadap proses konsolidasi demokrasi?

SISTEM KEPARTAIAN SEBAGAI LANDASAN PEMIKIRAN

Kajian mengenai partai politik di Indonesia merupakan kajian yang telah banyak dikembangkan oleh para ilmuwan politik. Di Era Reformasi berbagai

pendekatan telah dikembangkan untuk melihat kondisi partai-partai di Indonesia, seperti kesejarahan (Evans 2003), transformasi gerakan sosial (Damanik 2002), pemikiran politik atau ideologi (Al-Chaidar 1998, Hassan, Sukardiyono, Basri 1998, Mandan 2008), perilaku (Soebekti, Achmad, Hendrowinoto 2002, Baswedan 2004), ataupun terkait dengan pemilu (Kamarudin 2003, Haris 2005).

Khusus mengenai kajian yang membahas potret atau kualitas partai politik di Era Reformasi telah dimulai, misalnya, oleh para akademisi dari Universitas Indonesia (Irsyam dan Romli 2003) dan para peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI (Romli 2003). Kajian-kajian ini, dengan menggunakan berbagai pendekatan—mulai dari pendekatan perilaku hingga pasca-perilaku, termasuk di dalamnya pendekatan *neo-institutionalism*—menekankan studinya pada upaya memotret perilaku partai politik dan kontribusinya bagi kehidupan politik nasional. Setelah itu, para peneliti dan akademisi mengembangkan lagi penelitian untuk mengkaji kondisi partai politik dengan menggunakan pendekatan pelembagaan (Muchlis 2007b, Ufen 2007, Romli 2008, Tomsa 2008). Pelbagai kajian itu menemukan bahwa partai politik secara umum masih belum menunjukkan situasi organisasi dan perilaku yang positif.

Seiring dengan maraknya berbagai pendekatan untuk mengkaji situasi partai politik, salah satu kajian yang cukup komprehensif dalam mengkaji kondisi internal kepartaian secara umum ialah pendekatan sistem kepartaian. Pendekatan sistem kepartaian ini dikembangkan, terutama oleh Mainwaring dan Scully (1995). Salah satu kajian mengenai situasi kepartaian di Indonesia yang mengaplikasikan pendekatan sistem kepartaian Mainwaring dan Scully itu dilakukan oleh Tan (2006).

Kajian Tan telah cukup memotret kondisi kepartaian yang ada di Indonesia, termasuk di dalamnya pandangan-pandangan yang cukup relevan mengenai keberadaan beberapa partai penting. Namun, kajian Tan berhenti sampai pada 2006. Kajiannya pun tidak terlalu mendalam manakala membahas salah satu pilar dari sistem kepartaian, yakni *stable and procedure party*, dengan minimnya studi kasus dan data empiris. Secara umum, kajian Tan memerlukan beberapa data yang lebih *up to date* agar relevan dengan situasi kekinian.

Sehubungan dengan hal itu, penulis melihat masih ada peluang untuk melakukan kajian yang hampir sama sebagaimana yang telah dilakukan Tan. Dengan kata lain, tulisan ini akan menggunakan pendekatan sistem kepartaian dalam perspektif Mainwaring dan Scully. Pada beberapa bagian, penulis mengevaluasi

dengan cara yang berbeda dibanding tulisan Tan dan dengan menghadirkan data yang lebih relevan. Meskipun memiliki beberapa perbedaan, tulisan ini sepakat dengan pandangan Tan mengenai relevansi kajian sistem kepartaian Mainwaring dan Scully dalam mengevaluasi eksistensi partai politik di Indonesia.

Dalam kerangka berpikir Mainwaring dan Scully, sebuah sistem kepartaian yang di dalamnya ternaungi partai-partai tidak lagi dapat dilihat dari sekadar jumlah partai dan kadar jauh dekat ideologi yang ada di dalamnya. Pandangan klasik seperti itu, bagi mereka, akan dapat menjadi bias dalam menilai situasi di dalam kehidupan partai, terutama dalam konteks dukungannya terhadap demokratisasi dan sistem politik demokrasi secara umum. Di dua negara yang memiliki situasi legal-formal sama dan dengan jumlah partai yang tidak jauh berbeda dapat saja menghasilkan situasi politik yang secara substantif berbeda. Dalam negara otoriter, misalnya, jumlah partai dapat saja lebih dari satu dan mungkin saja ideologinya beragam, situasi pemerintahan di dalamnya tidak dapat disamakan bobot dan kualitasnya dengan negara demokrasi.

Untuk itu, Mainwaring dan Scully (1995:1) menawarkan empat parameter yang lebih spesifik untuk mengkaji dan menilai terlembaga atau tidaknya sebuah sistem kepartaian. Keempat parameter tersebut adalah (1) seberapa besar tingkat stabilitas kompetisi antarpolisi yang ada, (2) seberapa besar partai mengakar di tengah masyarakat, (3) seberapa besar keabsahan pemilu dan partai politik di mata masyarakat, dan (4) seberapa besar prosedur dan aturan main menentukan keseharian partai. Semakin besar keempatnya eksis, derajat sistem kepartaian pun semakin tinggi.

Lebih dari itu, mereka meyakini bahwa evaluasi atas keempatnya akan memberikan pemahaman atas kondisi partai-partai yang ada pada sebuah sistem politik. Evaluasi atas hal itu dapat juga dijadikan barometer untuk melihat potensi tumbuh dan kuatnya demokratisasi dan konsolidasi demokrasi. Asumsinya adalah dengan semakin kuatnya pelebagaan sistem kepartaian, akan semakin besar peluang terjadinya konsolidasi demokrasi yang di antaranya ditandai oleh meningkatnya kualitas politisi, menguatnya peran legislatif, dan legitimasi pemerintahan (Mainwaring dan Scully 1995: 20).

Pandangan Mainwaring dan Scully sendiri bukan tanpa kritik. Salah satu kritik yang cukup keras disampaikan oleh Randall dan Svasand (2002). Kedua penulis itu, dengan berlandaskan pada kerangka pelebagaan, mengatakan bahwa perlu dibedakan secara lebih hati-hati antara kondisi sistem kepartaian dan kondisi partai-partai yang ada di dalam sebuah sistem kepartaian. Bagi mereka,

keduanya kerap tidak memiliki korelasi yang positif dan bisa jadi memiliki situasi yang berbeda. Perspektif keberbedaan di antara keduanya inilah yang sedikit banyak juga sama disimpulkan oleh kajian Tomsa mengenai kondisi partai politik di Indonesia, yang meskipun secara substansial lemah tetapi tegak di dalam sistem kepartaian yang cenderung membaik (Tomsa 2010, 141–159). Oleh karena itu, penekanan hanya pada sistem kepartaian untuk memotret kondisi internal partai dan sistem politik secara keseluruhan dapat saja menimbulkan bias.

Meskipun dalam beberapa hal kritik Randall dan Svasand atas pendekatan sistem kepartaian Mainwaring dan Scully cukup mengena, hal itu tidak berarti mematahkan sepenuhnya arti penting pendekatan yang dikembangkan oleh Mainwaring dan Scully. Kajian mereka tetap menyumbangkan beberapa indikator yang baik untuk menilai situasi dan kondisi partai politik, termasuk di Indonesia.

KONDISI PARTAI POLITIK ERA REFORMASI

Pembahasan di bawah ini mengetengahkan perkembangan kondisi partai politik pada masa awal reformasi hingga 2012 dalam upaya mendapatkan benang merah tentang kualitas kepartaian di Tanah Air. Penilaian atas keberadaan partai politik dibagi dalam empat bagian bahasan dengan menggunakan empat indikator yang telah disebutkan di atas. Diharapkan hasil pembahasan dapat menjadi landasan bagi evaluasi keberadaan partai-partai selama 14 tahun perjalanan reformasi.

Stabilitas dalam Kompetisi Partai Politik

Dalam kerangka stabilitas ini secara hipotetis sebuah sistem kepartaian yang kokoh dan mampu menopang demokrasi yang kuat adalah sistem yang menghasilkan konstelasi politik yang cenderung stabil dari waktu ke waktu dalam kompetisi antarpolitical politik. Parameter yang digunakan oleh Mainwaring dan Scully adalah derajat volatilitas atau ketidakstabilan (*volatility*). Parameter ini dapat diartikan bahwa semakin besar perubahan persentase perolehan suara yang dialami oleh sebuah partai politik dalam dua kali penyelenggaraan pemilu, semakin besar tingkat ketidakstabilannya. Besarnya volatilitas itu diukur berdasarkan jumlah perubahan-perubahan yang dialami oleh partai-partai dari satu pemilu ke pemilu berikutnya kemudian dibagi dua. Untuk kasus Indonesia, jumlah volatilitas diukur dari tiga kali pemilu masih cukup tinggi yakni

23,68¹. Untuk negara-negara demokrasi yang stabil, kisaran volatilitas hanya sekitar 4 (Tan 2003: 98). Jika dibandingkan dengan negara-negara dengan demokrasi yang stabil itu, volatilitas yang terjadi di Indonesia jelas amat tinggi.

Adanya perubahan drastis atau ketidakstabilan tidak hanya mengindikasikan ketidakmampuan partai-partai untuk beradaptasi dalam sistem politik yang dihadapinya, tetapi secara substantif juga akan menyulitkan proses pertanggungjawaban dan kontrol masyarakat atas kinerja partai-partai, baik yang ada di dalam maupun di luar pemerintahan. Kondisi ini pada akhirnya dapat berimplikasi negatif pada pematangan demokrasi yang menyaratkan sebuah pemerintahan terkontrol yang bertanggung jawab secara kontinu dan komprehensif.

Dari kasus yang terjadi pada tiga kali pemilu terlihat bahwa perubahan persentase perolehan suara kebanyakan partai demikian besar. Pada Pemilu 1999, PDIP, di bawah kepemimpinan Ketua Umum Megawati Soekarnoputri, mampu memperoleh 33,74% suara, sebuah capaian fantastis yang sulit untuk terulang. Namun, lima tahun kemudian, di bawah kepemimpinan yang sama, PDIP kehilangan sekitar 15% suara—sebuah kehilangan suara terbesar yang pernah terjadi di Era Reformasi—dan hanya mampu menduduki tempat kedua dengan 18,53% suara. Lima tahun kemudian, capaian partai ini mengalami penurunan lagi menjadi sebesar 14,05%.

Sementara Partai Golkar sempat mengalami sebuah kestabilan sesaat. Pada pemilu 1999 Golkar memperoleh suara sebesar 22,44%. Lima tahun kemudian, perolehan suara partai ini mengalami penurunan, meski tidak besar yakni 21,58%. Pada Pemilu 2004 tersebut Partai Golkar yang menjadi pemenang. Namun pada Pemilu 2009, suara partai ini menurun cukup drastis. Partai Golkar hanya mampu memperoleh suara sebesar 14,45% atau turun sebesar 7,13% dalam kurun waktu lima tahun saja. Sebuah penurunan hasil yang cukup drastis dan merupakan jumlah suara terendah yang pernah diraih oleh Golkar sepanjang sejarah keberadaannya.

Sementara itu, untuk Partai Demokrat, suara yang diperolehnya meningkat demikian pesat. Pada Pemilu 2004, partai ini hanya mampu memperoleh 7,45%

¹ Besarannya ini merupakan hasil penjumlahan dari volatilitas yang didasarkan oleh hasil Pemilu 1999 dan 2004 dengan volatilitas yang didasarkan pada hasil Pemilu 2004 dan 2009, dibagi dua. Volatilitas di atas menggunakan persentase suara (*vote*) yang diperoleh oleh tiap-tiap partai.

dari jumlah total suara. Namun pada lima tahun kemudian, Partai Demokrat mampu menjadi pemenang dengan 20,85% suara atau naik sekitar tiga kali lipat dibanding perolehannya pada Pemilu 2004.

Situasi ketidakstabilan juga tecermin dari perolehan kursi partai-partai secara keseluruhan, yang pada gilirannya juga memengaruhi wajah konstelasi politik nasional. Pada komposisi tiga besar partai terjadi ketidakstabilan. Pada Pemilu 1999 komposisinya adalah PDIP (33,74%), Golkar (22,44%), dan PKB (12,61%). Pada Pemilu 2004 komposisi tiga besar adalah Golkar (21,58%), PDIP (18,53%), dan PKB (10,57%). Namun, perlu diperhatikan bahwa dari sisi perolehan jumlah kursi peringkat ketiga pada dua pemilu itu adalah PPP dengan 58 kursi (1999) dan 58 kursi (2004). Sementara itu, pada Pemilu 2009 komposisi tiga besar berubah kembali, yakni Demokrat (20,85%), Golkar (14,45%), dan PDIP (14,03%).

Adapun dalam konteks sepuluh besar partai politik, komposisinya memperlihatkan situasi yang lebih fluktuatif lagi (lihat Tabel 1). Dalam tiga kali pemilu itu terlihat bahwa hanya PKS dan Demokrat yang mengalami kenaikan persentase suara dan jumlah kursi. PKS secara kontinu mampu merangkak naik dari sisi perolehan suara pada tahun 1999, yang kemudian mampu masuk empat besar pada Pemilu 2009. Sementara itu, Partai Demokrat mampu meningkatkan perolehan kursi dan suaranya secara tajam hingga sekitar tiga kali lipat, hanya dalam jangka waktu lima tahun. Adapun Golkar mengalami fluktuasi yang cukup berarti, tetapi secara keseluruhan mengalami penurunan yang berarti. Sementara itu, PDIP, PPP, PAN, dan PKB terus-menerus mengalami penurunan suara dan jumlah kursi. Di antara keempatnya, PDIP adalah partai yang paling parah mengalami penurunan, yaitu dari 33,74% (1999) menjadi 14,03% (2009), disusul oleh PKB dari 12,61% (1999) menjadi 4,94% (2009).

Perlu dicatat pula bahwa beberapa partai yang eksis dan cukup diperhitungkan pada Pemilu 1999 dan 2004 akhirnya terlempar dari peredaran pada level nasional pada Pemilu 2009. Partai-partai ini di antaranya ialah PBB, PBR, PKP, dan PKNU. Di sisi lain, dua partai yang belum ada pada Pemilu 1999 dan 2004, justru mampu menyeruak dan masuk dalam jajaran sembilan partai dengan suara melebihi ambang batas yang ditetapkan, yakni Hanura dan Gerindra pada Pemilu 2009.

Tabel 1.
Hasil Pemilu 1999, 2004, dan 2009

PEMILU 1999			
No.	Partai	Kursi	Suara (%)
1	PDIP	153	33,74
2	Golkar	120	22,44
3	PKB	51	12,61
4	PPP	58	10,71
5	PAN	34	7,12
6	PBB	13	1,94
7	PK	7	1,36
8	PKP	4	1,01
9	PNU	5	0,64
10	PDKB	5	0,52
11	Lainnya	12	7,91
	Total	462	100

PEMILU 2004			
No.	Partai	Kursi	Suara (%)
1	Golkar	127	21,58
2	PDIP	109	18,53
3	PKB	52	10,57
4	PPP	58	8,15
5	Demokrat	56	7,45
6	PKS	45	7,34
7	PAN	53	6,44
8	PBB	11	2,62
9	PBR	14	2,44
10	PDS	13	2,13
11	Lainnya	12	12,75
	Total	550	100

PEMILU 2009			
No.	Partai	Kursi	Suara (%)
1	Demokrat	150	20,85
2	Golkar	107	14,45
3	PDIP	95	14,03
4	PKS	57	7,88
5	PAN	43	6,01
6	PPP	37	5,32
7	PKB	27	4,94
8	Gerindra	26	4,46
9	Hanura	18	3,77
10	PBB	0	1,77
11	Lainnya	0	16,52
	Total	560	100

Sumber: www.kpu.go.id

Tidak hanya dalam konteks pemenang, dalam hal jumlah partai yang ikut pemilu pun mengalami perubahan cukup signifikan, yang secara substansif menunjukkan ketidakstabilan. Pada Pemilu 1999, ada sekitar 181 partai politik. Namun, hanya 48 partai yang berhak turut serta dalam pemilu. Jumlah tersebut mengalami penurunan setengahnya pada lima tahun kemudian, yakni 24 partai saja yang lolos verifikasi dan berhak ikut serta pada Pemilu 2004. Penurunan hingga 50% ini memunculkan optimisme bahwa pada masa-masa selanjutnya jumlah partai peserta pemilu akan mengalami penurunan secara gradual. Namun, yang terjadi ialah pada lima tahun berikutnya (2009) peserta pemilu justru mengalami peningkatan lebih dari 50%. Demikianlah, Pemilu 2009 menghadirkan 38 partai kontestan untuk nasional dan 6 kontestan pada level lokal (Provinsi Aceh).

Partai-partai yang pada akhirnya mendapatkan kursi di parlemen pun tidak menunjukkan sebuah pola yang stabil. Pada Pemilu 1999, hanya 21 dari 48 partai peserta pemilu yang berhak mendapatkan kursi di parlemen atau sekitar 43% dari keseluruhan peserta pemilu. Sementara itu, pada Pemilu 2004, 17 dari 24 atau sekitar 70% partai mampu memperoleh kursi di DPR. Jumlah ini cukup besar meskipun penyebarannya demikian timpang karena sekitar 90% kursi yang ada di parlemen dimiliki oleh 7 partai saja atau 30% dari total partai peserta pemilu. Adapun pada Pemilu 2009, hanya 9 dari 38 partai atau 24% partai yang dinyatakan lolos ambang batas dan berhak mendudukkan kadernya di parlemen.

Tidak dapat dimungkiri bahwa fenomena perubahan itu juga ditentukan dan diperumit oleh berubah-ubahnya aturan main dan sistem pemilu yang digunakan. Dari tiga kali pemilu itu perubahan tidak saja terkait dengan sistem pemilu yang digunakan, tetapi juga persoalan daerah pemilihan (dapil), bilangan pembagi, hingga metode penghitungan suara.

Meskipun secara umum menunjukkan gejala ketidakstabilan, dari sisi ideologi, peserta pemilu secara kontinu tetap terbagi atas partai yang berorientasi agama, nasionalis-sekuler, dan “campuran” di antara keduanya. Partai-partai agama didominasi oleh partai berasaskan Islam. Sementara itu, partai sekuler secara umum berasas Pancasila. Di sisi lain, ada pula partai-partai yang mengklaim ideologinya sebagai irisan antara Islam dan sekuler. Termasuk di dalamnya adalah Partai Demokrat yang menyatakan diri sebagai “nasionalis-religius”.

Dalam konteks pembelahan ideologis, jumlah partai-partai agama (Islam), dalam tiga kali pemilu, perolehan suaranya selalu di antara 30%. Uniknya, jika dilihat dari pemilu-pemilu pada masa Orde Baru, terutama yang berlangsung sejak tahun 1977, persentase 30% itu sesungguhnya tidak berubah. Tampaknya komposisi itu bisa saja berlanjut mengingat dari hasil verifikasi administrasi dan faktual calon peserta Pemilu 2014, hingga Desember 2012, ada sekitar lima partai Islam, yaitu PKS, PPP, PBB, PAN, dan PKB, yang akan bertanding melawan sebelas partai sekuler. Meskipun dua yang terakhir tidak terlalu nyaman untuk disebut sebagai partai Islam, tidak dapat dimungkiri bahwa kebergantungan keduanya pada komunitas Islam—Muhammadiyah untuk PAN dan NU untuk PKB—amatlah kuat.

Meskipun demikian, bagi sebagian kalangan, dalam praktiknya, ideologi sesungguhnya tidak lagi penting bagi sebagian besar partai peserta pemilu, terutama pasca-Pemilu 1999. Partai politik hanya menggunakan ideologi sebagai pelengkap administrasi atau sebagai penarik perhatian publik, untuk kemudian tidak berperan dalam keseharian aktivitas, termasuk strategi politik dan pilihan kebijakan. Pilihan kebijakan dan perilaku dalam pemilu menunjukkan semakin kaburnya makna ideologi dalam kehidupan partai-partai di Indonesia.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa stabilitas dalam kompetisi partai-partai lebih dalam soal komposisi ideologi peserta pemilu dan dominasi partai sekuler atas partai Islam. Namun, secara umum situasi pertarungan partai-partai, baik dari sisi jumlah peserta, komposisi pemenang, maupun perolehan suara yang diraih, masih demikian fluktuatif dan jauh dari kondisi stabil. Kondisi ini mengindikasikan bahwa situasi kepartaian di Indonesia hingga empat belas tahun reformasi belum menunjukkan sebuah pola yang ajek dan berkelanjutan terkait dengan kompetisi di antara mereka.

Partai Memiliki Akar yang Kuat di Masyarakat

Indikator lain yang menunjukkan bahwa sebuah sistem kepartaian yang telah terlembaga adalah bahwa partai-partai yang eksis di dalamnya telah mengakar di masyarakat. Hal ini berarti partai-partai itu telah dipandang sebagai bagian kehidupan dari masyarakat sehingga cukup mendapat dukungan yang konsisten dari masyarakat. Situasi ini digambarkan oleh Randall dan Svasand (2002: 12–13) sebagai *reification*, yang mengacu pada partai telah cukup kuat terbenam di benak masyarakat. Bentuk dukungan ini dapat saja diraih karena kesamaan kepentingan primordial, kelas, ideologi, atau profesi.

Dalam hal dukungan yang mengakar di tengah masyarakat, hasil pengamatan Ufen (2007) mengindikasikan bahwa partai-partai di Indonesia relatif lebih mengakar ketimbang partai-partai yang ada di Thailand ataupun Filipina. Ufen berkeyakinan bahwa partai-partai besar, terutama peninggalan Orde Baru, yakni PPP, Golkar, dan PDIP memiliki basis pendukung yang khas dan relatif tidak tergoyahkan. Menurut Ufen, Golkar adalah salah satu partai yang cukup berhasil membangun akar di masyarakat. Hal itu terlihat dari kemampuan partai ini untuk terus berada di papan atas di setiap pemilu. Di samping itu, Ufen melihat beberapa partai baru, seperti PKB, terutama di kantong-kantong Muslim di daerah perdesaan, dan PKS di wilayah perkotaan juga memiliki basis dukungan yang cukup solid.

Namun, Ufen juga mengisyaratkan bahwa situasi politik kekinian justru makin menunjukkan semakin tergerusnya akar-akar di basis pendukung tradisional pada beberapa partai. Kenyataannya, beberapa partai besar dan menengah memang tidak selamanya mampu mempertahankan dukungan dari basis tradisional pemilihnya. Kekalahan telak Achmady, kandidat yang diusung oleh PKB saat Pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008, misalnya, menunjukkan bahwa PKB, yang saat itu masih dipimpin oleh Gus Dur, tidak mampu menjaga loyalitas pendukungnya secara kontinu².

Sementara itu, bagi Ramlan Surbakti (2003) partai-partai tertentu di beberapa wilayah memang terlihat mewakili basis dukungan yang cukup kuat. Surbakti, misalnya, melihat wilayah di Jawa Timur sebagai daerah basis terpenting bagi partai seperti PKB. Dapat ditambahkan di sini bahwa situasi yang sama juga terjadi di Jawa Tengah untuk PDIP atau Sulawesi Selatan untuk Golkar. Namun, Surbakti menyangsikan bahwa alasan dukungan yang diberikan itu semata demi kepuasan ideologis atau karena partai-partai itu telah cukup ada di benak masyarakat. Di Jawa Timur bentuk dukungan politik yang diberikan oleh kalangan santri, menurut Surbakti, lebih merupakan efek *patron-client* dari hubungan kebergantungan santri pada kiai. Loyalitas politik pun akhirnya dilandasi oleh hal-hal yang bersifat personal (kepada kiai), ketimbang institusional (kepada partai). Dalam situasi ini, loyalitas akar rumput kepada partai sejatinya meragukan karena bergantung pada seberapa besar sang patron atau mempertahankan loyalitas kepada partai.

² Achmady hanya memperoleh 7% dari total suara. Pemilihan Gubernur Jawa Timur itu dimenangi oleh pasangan Soekarwo-Syaifullah Yusuf yang didukung oleh Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

Pandangan kritis Surbakti menemukan membenaran dalam kasus Kiai Fawaid Syamsul Arifin di Situbondo, Jawa Timur. Kiai karismatis ini memperlihatkan dengan gamblang kemampuan figur ulama dalam memobilisasi massa di wilayah berbasis santri itu. Setelah sebelumnya menjadi pendukung PPP, pada Era Reformasi Kiai Fawaid menjadi anggota PKB dan berkampanye untuk partainya. Hasilnya adalah pada Pemilu 1999 PPP kehilangan semua kursinya di daerah Situbondo. Namun, Kiai Fawaid kemudian memutuskan kembali ke PPP setelah cukup lama berkonflik dengan Gus Dur. Kembalinya Kiai Fawaid ke PPP menjadi malapetaka bagi PKB karena kali ini giliran partai tersebut yang tergerus suaranya pada Pemilu 2004. Sementara itu, bagi PPP kehadiran sang Kiai muda ini membawa berkah karena berhasil menaikkan suara partai secara signifikan, dengan memberikan dua belas kursi untuk PPP (*Gatra* No. 36, 16 Juli 2009). Fenomena Fawaid di Situbondo ini menjadi contoh yang gamblang betapa tidak mengakarnya partai di kalangan akar rumput.

Sejalan dengan amatan Surbakti, Paige Tan (2006: 100–103) juga sampai pada simpulan bahwa partai belum cukup untuk dikatakan telah mengakar di Indonesia. Simpulan Tan diperoleh melalui amatannya atas pelaksanaan pemilihan presiden pada tahun 2004. Asumsi yang dibangun adalah partai yang mengakar akan mampu memobilisasi pemilihnya untuk memilih kandidat presiden yang didukungnya. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa banyak sekali pemilih yang menjatuhkan pilihan kepada kandidat presiden yang bukan berasal dari partai yang dipilihnya pada saat pemilu legislatif.

Tan menemukan bahwa hanya 59,2% pemilih PDIP yang kemudian memilih Megawati pada saat Pilpres 2004. Sebesar 22,3% pemilih PDIP justru memberikan suaranya kepada SBY, seorang yang dipandang sebagai “figur tak termaafkan” seorang Megawati. Sementara itu, untuk Wiranto, hanya sekitar 38,4% pemilih Golkar yang memilihnya pada saat pilpres putaran pertama, sisanya tersebar ke kandidat lain. Yang menarik ialah 39,1% di antaranya justru memberikan suaranya untuk SBY. Di sini terlihat bahwa dukungan akar rumput pemilih Golkar kepada Wiranto demikian cairnya.

Kasus yang hampir mirip dialami oleh Hamzah Haz. Hanya 26,3% pemilih PPP yang kemudian memilihnya, sedangkan 39,4% pemilihnya “membelot” ke SBY. Soliditas hanya tampak untuk kasus Amien Rais, karena 71,6% pemilih PAN memilihnya pada saat pilpres putaran pertama dan SBY, yakni 87,3% pemilih Demokrat menyatakan juga memilih SBY pada saat putaran pertama (Tan 2006: 102). Data tersebut secara umum mengindikasikan bahwa pilihan

politik masyarakat tidak stabil. Pada sisi lain, loyalitas kepada pilihan partai, yang dapat dijadikan barometer sejauh mana partai itu mengakar di masyarakat, relatif rendah.

Beberapa kasus saat Pilpres 2004 dan 2009 juga memperlihatkan situasi cukup telaknya kekalahan yang diderita seorang kandidat di daerah-daerah yang selama ini dianggap sebagai daerah basis partainya. Megawati pada saat Pemilu 2009, misalnya, mengalami kekalahan di Blitar, daerah yang diasumsikan sebagai daerah basis massa PDIP karena sebagai tempat keramat, yakni dimakamkannya Bung Karno. Secara umum, Megawati memperoleh hasil yang tidak memuaskan di Jawa Tengah, sebagai salah satu daerah basis PDIP. Begitu pula kekalahan yang dialami Jusuf Kalla di banyak wilayah Indonesia timur, yang diasumsikan sebagai lumbung suara bagi Golkar dan bagi dirinya, termasuk Provinsi Sulawesi Selatan yang merupakan tempat kelahirannya.

Pandangan beberapa pengamat di atas menunjukkan adanya gradasi pandangan tingkat mengakarnya partai politik. Benang merah dari berbagai kasus dan hasil pengamatan itu adalah masyarakat bersikap tidak loyal pada partai-partai. Situasi ketidakloyalan ini mengindikasikan tidak berakarnya partai di benak rakyat, yang pada akhirnya menyebabkan mudahnya terjadi perubahan pilihan-pilihan politik. Masyarakat pada umumnya masih memilih atas dasar kepentingan pragmatis, yaitu pilihan politik jelas tidak dilandasi oleh penghormatan dan kesetiaan, apalagi kecintaan pada partai tertentu.

Belum mengakarnya partai di masyarakat juga dapat dilihat dari masih tingginya *swing voters*. *Swing voters* adalah mereka yang belum memiliki kepastian atas partai yang akan dipilihnya pada saat pemilu. Hal ini muncul terutama karena ketidakdekatan, atau bahkan kekecewaan pemilih pada partai-partai yang ada. Menjelang Pemilu 2004, Asian Foundation (2003), misalnya, mencatat 58% masyarakat masih belum pasti akan memilih partai apa pada saat pemilu. Lima tahun berikutnya, fenomena *swing voters* masih cukup tinggi. Lembaga Survei Indonesia (LSI) (2008), misalnya, merilis bahwa jumlah *swing voters* menjelang Pemilu 2009 sekitar 47%. LSI juga mencatat bahwa rata-rata *swing voters* tiga tahun terakhir menjelang Pemilu 2009 juga relatif tinggi, yakni 37%.

Lembaga ini menyimpulkan bahwa tingginya tingkat *swing voters* itu terutama terkait dengan lemahnya ikatan psikologis dan identifikasi diri atas partai tertentu. Berdasarkan survei menjelang Pemilu 2004, LSI menyimpulkan hanya

sekitar 15% masyarakat yang dengan gamblang mengidentikkan dirinya dengan partai tertentu. Sementara itu, 85% lainnya tidak merasa memiliki afiliasi dengan partai mana pun, atau dengan kata lain, tidak memiliki identitas kepartaian. Adapun untuk Pemilu 2014, Saiful Mujani Research Center (SMRC) memprediksikan bahwa *swing voters* masih cukup tinggi, yakni sekitar 50% (2012). Sementara itu, tren lemahnya identitas partai itu masih terus terjadi dan menurut SMRC juga masih di kisaran 15%.

Berbagai kecenderungan *swing voters* dan identitas kepartaian di atas memperlihatkan dampak negatif dari ketidakmampuan partai-partai meyakinkan publik bahwa keberadaan mereka memang layak untuk dihormati dan dipilih. Tentu saja, sama sekali tidak menutup kemungkinan bahwa hal itu terkait dengan buruknya kinerja dan citra partai di mata publik yang melemahkan kepercayaan masyarakat atas partai-partai.

Terkait dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai, berbagai hasil penelitian kekinian memperlihatkan fenomena rendahnya kepercayaan masyarakat kepada partai. Hasil kajian Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, misalnya, memperlihatkan bahwa sebanyak 41,8% responden menyatakan bahwa partai politik tidak mewakili kepentingannya. Hasil survei juga menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai relatif rendah, yakni hanya sekitar 35% (*Survei Nasional 25 Juni-10 Juli 2012*, Pusat Penelitian Politik, LIPI).

Pemilu dan Partai Politik sebagai Elemen Penentu Legitimasi Pemerintahan

Indikator berikutnya adalah apakah pemilu dan partai politik telah menjadi elemen penentu bagi tegaknya keabsahan pemerintahan? Dalam sejarahnya, bangsa Indonesia telah menjadikan pemilu sebagai media resmi yang menentukan legitimasi pemerintah, kecuali pada masa-masa awal kemerdekaan dan Era Demokrasi Terpimpin ketika formasi kekuasaan ditentukan secara oligarki, bahkan secara personal.

Sejak Orde Baru hingga kini, pemilu tetap menjadi sebuah media yang otoritatif. Meskipun demikian, pada Era Orde Baru, pemilu lebih berperan sebagai sekadar media legitimasi kepentingan rezim ketimbang kepentingan rakyat banyak. Walau berlangsung secara kontinu, hakikat pemilu yang sesungguhnya tidak mewujud karena pelanggaran dan manipulasi (Irwan dan Edriana 1995), serta secara substansial tidak menopang fungsi kontrol dan akuntabilitas.

Pemilu-pemilu pada masa itu telah dikritik sebagai penopang tegaknya rezim karena parlemen yang dihasilkannya berperan terbatas, yakni secara substantif hanya memberikan legitimasi politik atas segala yang diinginkan oleh penguasa.

Pada masa reformasi, konstitusi negara telah berubah. UUD 1945 yang telah diamendemen makin memantapkan kedudukan pemilu sebagai instrumen utama dalam menentukan pemegang kekuasaan. Dalam konstitusi disebutkan bahwa pemilu memiliki fungsi untuk menentukan komposisi parlemen. Lewat ajang itulah ditentukan keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD. Pada tahun 2004 untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilihan presiden secara langsung yang melibatkan lima pasang kandidat presiden dan wakil presiden.

Pada Juni 2005, atau sekitar tujuh tahun setelah reformasi, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung dilakukan untuk pertama kali dengan digelarnya Pemilihan Bupati di Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Pilkada pun menjadi salah satu instrumen yang menentukan keabsahan dan tegaknya sebuah pemerintahan. Hingga kini telah ratusan pilkada digelar dengan melibatkan puluhan juta orang. Intensitas pelaksanaan pilkada yang tinggi layak menempatkan Indonesia sebagai satu di antara sedikit negara yang banyak menyelenggarakan pemilu. Sebagai gambaran, pada 2011 telah terjadi 244 pilkada, yang berarti rata-rata sekali pilkada dalam setiap 1,5 hari (36 jam).

Meskipun pemilu telah secara konstitusional memiliki peran penting, dukungan atas pemilu tidaklah menguat, bahkan menunjukkan penurunan secara signifikan. Hal ini tercermin dari terus naiknya jumlah golongan putih (golput) atau mereka yang tidak memilih dari waktu ke waktu, baik pada level nasional maupun pada banyak kasus di level lokal.

Untuk level nasional, pada 1999, mereka yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilu legislatif hanya 6,3%. Pada Pemilu 2004, jumlahnya meningkat sekitar 2,5 kali lipat menjadi 16%. Lima tahun kemudian, jumlah golput pada Pemilu 2009 menjadi 29,1% (*Republika*, 23 Februari 2012). Sebagai perbandingan, studi yang dilakukan oleh Yanuarti (2009: 24-29) atas fenomena golput mengindikasikan situasi yang tidak jauh berbeda, yakni 10,4% (1999), 23,34% (2004), dan 29,01% (2009).

Kecenderungan yang hampir sama juga terjadi dalam konteks pilkada lokal. Menurut Ida Budhiati, Komisioner KPU, tidak dapat dimungkiri bahwa dari

waktu ke waktu jumlah partisipan pemilu terus menurun (<http://www.depdagri.go.id>). Sejalan dengan itu, Dirjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri Tanribali Lamong menyatakan bahwa pasca-Pemilu 2009 hingga kini rata-rata partisipasi pemilih 60–65% (www.waspada.co.id). Dengan kata lain, golput dalam pemilihan di daerah telah berada di antara 35–40%. Sementara itu, kajian Litbang *Kompas* menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda. Menurut *Kompas*, jika pada awal pelaksanaan pilkada pada tahun 2005, rata-rata partisipasi masih cukup tinggi, bahkan di beberapa daerah menyentuh hingga 90%, data pada tahun 2011 menunjukkan bahwa partisipasi pemilih dalam pilkada hanya sekitar 67,9%. Bahkan, angka golput pilkada terakhir di Aceh menyentuh hingga sekitar 48% (*Kompas*, 9 Juli 2012).

Pelbagai data di atas menunjukkan satu kesamaan, yakni meningkatnya jumlah golput yang cukup signifikan. Dalam kurun waktu yang cukup singkat, yakni satu dekade, jumlah masyarakat yang tidak memilih, baik untuk pemilu maupun pilkada, meningkat hingga kisaran 30%. Meningkatnya golput sejatinya menunjukkan ekspresi kekecewaan atas kegagalan pemilu dalam memainkan perannya. Andaikan tidak ada perubahan yang signifikan dalam kehidupan politik, dalam beberapa tahun ke depan bukan tidak mungkin jumlah golput akan terus meningkat dan sampai pada titik yang mengkhawatirkan bagi legitimasi pemilu itu sendiri.

Sementara itu, legitimasi atas partai politik sebagai indikator lain dari pelem-bagaan sistem kepartaian berada pada situasi yang tidak jauh berbeda dengan pemilu. Dalam konteks legal-formal, partai politik telah menjadi institusi yang menentukan raut wajah pemerintahan. Pelbagai jabatan kunci di level nasional dan lokal tidak dapat dilepaskan dari eksistensi partai politik. Peran besar tersebut menyebabkan kedudukan dan aktivitas partai politik dan kader-kadernya meningkat secara signifikan.

Jika pada Era Demokrasi Terpimpin atau Orde Baru kalangan birokrat, teknokrat, dan militer demikian mendominasi kehidupan politik dan pemerintahan, pada saat ini para politisi yang dibesarkan oleh partai politiklah yang lebih memainkan peranan. Sebagai misal, jika dulu seorang perwira aktif atau purnawirawan dapat dengan relatif mudah menduduki jabatan penting dalam pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, pada saat ini anggota partailah yang lebih berpeluang. Manakala seorang anggota militer atau kepolisian, misalnya, ingin berkecimpung dalam dunia politik atau pemerintahan, dia tidak dapat mengelak dari partai politik.

Walaupun demikian, keberadaan partai politik yang menguat secara konstitusional tidak disusul oleh dukungan yang makin menguat kepadanya. Seiring dengan perjalanan waktu, partai politik justru mengalami pencitraan yang semakin negatif. Salah satu implikasinya adalah pada saat ini sosok figur menjadi jauh melampaui partai politik dalam beberapa momen penting pertarungan politik. Indikasi ini sebenarnya telah menguat saat terpilihnya pasangan SBY dan Jusuf Kalla pada Pilpres 2004. Pada saat itu suara yang diperoleh kedua figur nasional ini jauh melampaui suara Partai Demokrat dan partai-partai pengusungnya (PBB, PKP, dan PKS). Gabungan keempatnya sekitar 18% saja.

Fenomena sejenis juga menggejala pada pemilihan kepala daerah. Beberapa kasus memperlihatkan partai pemenang atau calon yang didukung kekuatan mayoritas di sebuah daerah tidak berdaya atau dibuat repot manakala berhadapan dengan figur tertentu. Suara untuk Adang Daradjatun pada Pilkada DKI tahun 2007, misalnya, mampu menyentuh kisaran 42%. Padahal, dia didukung oleh satu partai saja (melawan sekitar 12 partai pendukung Fauzi Bowo). Kemenangan Fadel Muhammad di Gorontalo dan Joko Widodo di Solo yang menyentuh angka di atas 80% juga sejatinya menunjukkan fenomena ketika figur menjadi lebih utama ketimbang partai.

Kasus terakhir dalam Pilkada DKI (2012) juga memperlihatkan kecenderungan yang sama. Mayoritas masyarakat DKI tidak menjadikan Partai Demokrat sebagai partai pemenang di DKI (dan partai-partai penting lain pendukungnya) sebagai acuan dalam memilih gubernur. Masyarakat DKI sebagian besar melihat figur yang mampu atau setidaknya beritikad lebih baik dalam menuntaskan persoalan di Jakarta. Hal itu mengarah pada diri Joko Widodo, yang didukung oleh partai menengah untuk ukuran DKI Jakarta, yakni PDIP dan Gerindra. Jika mengacu pada dua partai ini, tentu saja pasangan Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama (Jokowi-Ahok) tidak akan mampu meraih suara sekitar 53%.

Pada sisi lain, masyarakat pemilih Jokowi-Ahok juga tidak semata-mata melihatnya sebagai orang partai, tetapi sebagai seorang Wali Kota Solo yang membumi dan berprestasi. Selama kampanye pun terlihat bahwa Jokowi lebih dipersepsikan sebagai seorang individu yang memiliki kepribadian dan gaya kepemimpinan unik ketimbang seorang kader partai. Bukan tidak mungkin, penekanan yang berlebihan pada seorang Jokowi sebagai kader PDIP akan kontraproduktif bagi pencitraannya yang terkesan kuat antifeodalisme dan relatif bersih.

Dari beragam situasi di atas terlihat bahwa saat ini dan ke depan pertarungan politik di level nasional dan lokal bisa jadi akan lebih menjadi kontes individu ketimbang kontes partai. Atas dasar itulah, banyak orang yang semakin yakin atas pentingnya calon-calon alternatif di luar kader partai. Beberapa kalangan pun tak jera untuk terus mendesak *judicial review* atas pasal-pasal yang memberikan kewenangan demikian besar bagi partai dalam proses pengisian untuk jabatan-jabatan penting dan strategis, termasuk presiden.

Fenomena ini dapat diartikan bahwa meskipun secara konstitusional partai politik dan kader-kadernya memiliki kedudukan politik yang jauh lebih terhormat dan penting, tidak selamanya hal ini menyebabkan partai menjadi satu-satunya kekuatan *legitimate* dalam panggung kekuasaan dan pemerintahan.

Aturan dan Struktur yang Stabil: Partai Politik yang Terlembaga

Beberapa kajian kontemporer mengenai pelebagaan partai politik mengindikasikan bahwa partai politik masih memiliki problematika yang cukup besar dalam soal pelebagaan. Sebelumnya, hakikat terlembaga atau tidaknya sebuah partai banyak sekali ukurannya. Beberapa ilmuwan telah menawarkan batasan untuk menilai terlembaga atau tidaknya sebuah partai. Sebagian akademisi menitikberatkan pelebagaan sebagai sebuah proses panjang, yang mengindikasikan adanya level kematangan tertentu yang dipengaruhi oleh beberapa situasi pendukungnya (Panebianco 1988). Sebagian lainnya menyebutkan pelebagaan sebagai sebuah situasi tertentu dengan menyebutkan seperangkat kriteria (Huntington 1968, Janda 1980, Mainwaring dan Scully 1995, Maor 1997, Randall dan Svasand 2002).

Dari berbagai pandangan itu, dapat dilihat bahwa pelebagaan sejatinya selalu terkait dengan derajat kesisteman. Hal ini berkaitan dengan sejauh mana aturan main dijalankan secara konsekuen. Pada soal kesisteman ini tercakup masalah seputar konsistensi dalam menjalankan aturan main saat pembuatan keputusan, persoalan kaderisasi, rekrutmen, dan penyelesaian konflik. Salah satu inti dari persoalan derajat kesisteman adalah sejauh mana kedudukan tokoh partai dan kelompok dekatnya dalam menentukan sebuah kebijakan dihadapkan pada aturan main partai (Mainwaring dan Scully 1995, Surbakti 2003).

Pada persoalan konsistensi perilaku partai dalam melihat aturan main dapat dikatakan bahwa sebagian besar partai masih cukup bermasalah. Masih adanya kelompok oligarki di dalam partai di sekitar ketua umum yang menentukan

kebijakan partai merupakan kecenderungan yang kerap tak terelakkan dan menjadi indikasi bahwa aturan main partai kerap diabaikan dan dilewati dengan kepentingan segelintir elite partai. Beberapa partai yang diidentikkan dengan sosok atau figur tertentu menjadi partai yang berpotensi besar untuk memperlakukan aturan main partai menjadi *secondary sources* dalam konteks pembuatan kebijakan. Demikian sentralnya peran partai ini, pimpinan partai dapat dengan mudah melakukan manuver atau gerakan partai tanpa harus melalui prosedur yang telah ditetapkan.

PDIP, misalnya, telah demikian kuat bergantung pada ketokohan ketimbang sistem. Penghormatan yang demikian besar kepada sosok Megawati sebagai bagian dari trah Bung Karno telah menempatkannya demikian utama dan sangat menentukan dalam partai ini. Kebijakan-kebijakan partai kerap ditetapkan olehnya dengan pertimbangan yang hanya melibatkan segelintir orang. Hal ini berimbas, misalnya, dengan keputusan DPP yang mampu menganulir keputusan pengurus partai di tingkat lokal dalam menentukan siapa yang berhak untuk maju dalam pilkada.

Fenomena ini terjadi, misalnya, dalam kasus PDIP saat DPP memutuskan mendukung Sutiyoso untuk kembali menjadi Gubernur DKI periode 2002–2007, dan PKB saat DPP menetapkan Abdul Kahfi sebagai kandidat gubernur dalam pemilihan gubernur Jawa Timur (2003). Tidak jarang hal ini menimbulkan kekecewaan yang mendalam. Namun, kader harus bisa menerima kenyataan itu. Kedudukan Megawati yang demikian “sempurna” dan tak tersentuh (*untouchables*) menyebabkan dirinya nyaris dikultuskan sehingga kalangan yang mencoba untuk mendemokratiskan partai dan menumbuhkan budaya yang lebih rasional dan impersonal justru tersingkirkan.

Penyingkiran tokoh-tokoh pejuang, intelektual, figur tanpa pamrih, dan bahkan bersih yang demikian kritis menunjukkan kedudukan utama Megawati di dalam partai ini. Tokoh seperti Haryanto Taslam, Roy B.B. Janis, Abdul Madjid, Sukowaluyo Mintohardjo, Prof. Dimiyati Hartono, Laksamana Sukardi, Eros Djarot, Arifin Panigoro hingga Sophan Sophiaan adalah segelintir figur-figur terbaik partai yang sebenarnya menginginkan PDIP menjadi partai yang modern, bernurani, dan bermartabat. Dalam makna yang substansial, modern di sini terkait erat dengan digerakkannya partai oleh sistem—yang konkretnya adalah aturan main yang standar—dan tidak bergantung pada individu. Namun, idealisme ini justru kerap dianggap sebagai pembangkangan. Keluarnya atau dikeluarkannya beberapa tokoh tersebut, yang kemudian mendirikan partai

baru seperti PNBK dan PDP, pada akhirnya turut menggerus kekuatan partai dan memantapkan tradisi mengutamakan figur ketimbang sistem di dalam partai ini.

Belakangan, memang ada semacam “faksi” yang ingin menyeimbangkan kekuatan Megawati. Namun, sejauh ini penyeimbangan itu belum efektif karena belum cukup mengakarnya kelompok ini dan figur Taufiq Kiemas yang didaulat sebagai pemimpin kelompok notabene adalah suami dari tokoh sentral partai. Lebih dari itu, Notosusanto mengatakan bahwa situasi ini turut ditopang oleh peluang konstitusional partai yang minim untuk dapat mengontrol, apalagi mengkritisi tokoh sentral partai ini (Notosusanto 2006).

Situasi yang hampir sama juga terjadi di tubuh PKB, dengan sosok Abdurrahman Wahid atau Gus Dur di dalamnya. Sosok Gus Dur yang demikian dikagumi dan dihormati oleh sebagian besar warga NU, yang kemudian menjadi pengurus atau kader PKB, menjadi figur sentral. Demikian sentral kedudukannya, hingga KH Mustofa Bisri, salah seorang sahabat dekat Gus Dur dan juga satu di antara lima deklaratör pendirian PKB, menyimpulkan bahwa PKB adalah Gus Dur itu sendiri (Bisri 2008). Situasi ini menimbulkan efek negatif bagi PKB. Beberapa kebijakan diputuskan demi melayani pandangan dan hasrat Gus Dur. Salah satu kasus dari fenomena ini adalah pemecatan tiga ketua umum—Matori Abdul Jalil (2001), Prof. Alwi Shihab (2005), dan Muhaimin Iskandar (2008)—serta seorang Sekretaris Jenderal Syaifulah Yusuf (2005), yang dianggap telah melukai perasaan Gus Dur dan (akibatnya) juga melukai partai.

Dalam proses pemecatan itu, PKB tidak menerapkan aturan main secara benar (Kamarudin 2008, Noor 2012). Ketiga ketua umum dan Syaifulah tidak diberi kesempatan yang layak dan adil untuk membela diri. Keempatnya pun dicopot dari jabatannya melalui mekanisme eksklusif dengan waktu yang relatif singkat. Bahkan, untuk Matori hanya berlangsung dalam hitungan jam. Padahal, untuk memecat anggota biasa saja membutuhkan waktu lebih dari tiga bulan karena secara prosedural partai harus mengeluarkan surat peringatan beberapa kali. Keempatnya dipecat pada forum di luar muktamar atau setidaknya muktamar luar biasa (MLB) sebagai media yang secara legal punya kewenangan untuk memutuskan nasib seorang ketua umum dan sekjen. Bahkan, Muhaimin dipecat pada sebuah acara perpisahan (*farewell party*) yang mengundang jajaran petinggi partai, yaitu untuk Prof. Mahfud MD yang akan segera berkiprah sebagai hakim MK. Itu semua terjadi karena Gus Dur kecewa kepada ketiganya dan hendak menyingkirkan mereka sesegera mungkin.

Dampak yang ditimbulkan adalah perlawanan dari ketiga ketua umum yang mempersoalkan pemecatan mereka karena dianggap telah melanggar aturan main (Kamarudin 2008, Ratnawati 2008, Noor 2012). Selepas Gus Dur, aspek yang masih mengganggu di PKB dalam konteks pelembagaan adalah pada persoalan kaderisasi. Pada prinsipnya PKB masih mengandalkan kaderisasi NU berikut seluruh *onderbow*-nya yang sesungguhnya juga masih menunjukkan kebergantungan partai pada organisasi di luar partai. Selain itu, meski telah mulai dijalankan lagi, kontinuitas kaderisasi masih belum berlangsung dan intens. Budaya *patron-client* yang dapat mengganggu rasionalitas organisasi pun tidak serta-merta menghilang karena PKB pun sesungguhnya masih mengandalkan dan bergantung pada figur kiai dalam membentuk dan memelihara basis massa.

Beberapa partai lain yang memiliki figur-figur sentral memang tidak atau belum terjebak dalam situasi ekstrem seperti di PDIP dan PKB. Dalam Partai Demokrat, peran SBY jelas cukup kuat, tetapi tingkat pemaksaan kehendaknya relatif rendah. Kemenangan Anas Urbaningrum atas Andi Mallarangeng, yang didukung oleh SBY, dalam perebutan kursi ketua umum partai memperlihatkan situasi ini. Meski demikian, bagi sebagian yang lain menganggap manuver Anas untuk mendekati sosok yang dihormati SBY, yakni “ibu suri” atau ibu mertua SBY, memang cukup memperkuat legitimasi Anas di mata SBY, yang pada akhirnya berkontribusi pula pada kemenangannya atas Andi Mallarangeng dan Marzuki Alie.

Persoalan utama Partai Demokrat sebenarnya tidak hanya pada posisi istimewa SBY, tetapi lebih karena kaderisasi dan proses rekrutmen internal yang cukup bermasalah (Syafarani 2007: 114–115). Hal itu menimbulkan banyak kekecewaan bagi beberapa kader. Proses kaderisasi dan rekrutmen yang tidak berjalan dengan semestinya menumbuhkan faksi-faksi dan model persaingan tidak sehat di antara faksi-faksi itu. Tingkat kohesivitas partai menjadi demikian rendah dan terganggu. Persoalan lemahnya kaderisasi ini juga menyebabkan partai ini banyak kecolongan dengan banyaknya figur yang tidak kompeten yang pada akhirnya menimbulkan citra negatif bagi partai.

Persoalan yang hampir sama juga muncul baik di Gerindra maupun di Hanura dengan figur-figur seperti Prabowo dan Wiranto. Sejauh ini figur sentral itu dapat memainkan peran yang relatif proporsional dan wajar, tetapi ketokohan mereka berpotensi besar menutup sebuah budaya demokrasi yang *genuine*. Bukan tidak mungkin dengan posisi mereka yang sulit tergantikan akan

memunculkan sebuah identifikasi dan personalisasi partai atas kedua tokoh. Personalisasi partai tentu saja berpotensi merugikan pelembagaan karena peran dan kedudukan figur akan berada di atas aturan main. Saat ini peran Prabowo terbukti lebih terlihat nyata dan deterministik, termasuk dalam kasus Pilkada DKI 2012, ketimbang figur ketua umum partai. Situasi ini sedikit banyak menunjukkan keutamaan figur di Gerindra. Manuver partai lebih ditentukan oleh kehendak sang ketua dewan pembina.

Selain itu, masalah kaderisasi dan rekrutmen, baik kontinuitas kaderisasi, pemeliharaan, pengembangan materi kaderisasi, maupun proses rekrutmen masih belum maksimal. Secara umum, persoalan kaderisasi dan rekrutmen di partai ini merupakan kombinasi antara kepentingan sesaat dan mekanisme baku yang ada. Tidak jarang anggota baru partai lebih disokong dan dapat lebih berkiprah dibanding anggota lama, termasuk dalam pengisian jabatan publik.

Adapun dalam PAN, peran sentral Prof. Amien Rais sulit untuk dikatakan hilang sepenuhnya. Manuver atas dasar inisiatif individualnya mampu meredakan ketegangan antara pendukung Hatta Rajasa dan Drajad Wibowo dalam Kongres Nasional III di Batam. Peran sentral Amien yang demikian kuat pun telah membawa partai ini mendukung SBY pada Pilpres 2009, yang ditetapkan melalui forum yang cukup eksklusif sehingga menimbulkan kekecewaan mendalam Ketua Umum PAN Soetrisno Bachir, yang merasa cukup terlucuti kewenangannya oleh manuver Amien Rais dan akhirnya memutuskan untuk keluar dari PAN. Berbagai situasi ini mengindikasikan masih kuatnya keberuntungan partai ini pada sosok Amien Rais.

Di samping itu, bagi sebagian kalangan pelanggaran prosedur dan kode etik partai telah berlangsung lama, yang menyebabkan, misalnya, enam belas tokoh partai keluar dari PAN, termasuk sekjen partai Faisal Basri. Rekrutmen untuk menempatkan menteri dalam kabinet SBY-JK juga dianggap menyalahi aturan yang menyebabkan Ketua MPP Prof. Amin Azis mengundurkan diri. Hal yang terbaru adalah PAN dianggap telah melakukan pelanggaran organisasi yang cukup fatal pada tahun 2009, yakni dengan digunakannya AD/ART yang tidak sah, yang menyebabkan kepengurusan partai yang terbentuk tidak sah (Harahap dan Rusdianto 2010). Persoalan ini masih bisa diperdebatkan. Namun, sebagian kader yang kemudian dipecat meyakini bahwa telah terjadi pelanggaran prosedural.

Lebih dari itu, bagi sebagian kalangan internal dan kader yang kemudian memutuskan hengkang, ikatan khas PAN dengan kader-kader Muhammadiyah cukup mengganggu proses kaderisasi dan rekrutmen partai. Proses kaderisasi dan rekrutmen hanya ada pada level konsep dan belum terimplementasi dengan proporsional (Muchlis 2007a: 123–130). Persoalan klasik inilah yang menyebabkan PAN, yang dalam batas-batas tertentu berupaya keras untuk memodernkan partai, relatif belum dapat disebut sebagai partai yang benar-benar terlembaga.

Akan tetapi, persoalan pelembagaan juga masih ada dalam partai-partai yang tidak memiliki figur sentral. Beberapa kebijakan diolah secara eksklusif pada faksi tertentu yang kemudian dipaksakan untuk diterima oleh seluruh anggota partai. PPP memiliki pengalaman konflik internal akibat keputusan sepihak dan tidak prosedural yang ditetapkan oleh Ketua Umum Hamzah Haz dan kelompoknya, yang kemudian memicu perlawanan beberapa kader penting, seperti Zaenal Ma'arif dan Djafar Badjeber. Di bawah pimpinan Zainuddin MZ, seorang kiai karismatis, kelompok yang kecewa ini melakukan perlawanan sengit dan akhirnya memutuskan untuk mendirikan partai baru, yakni Partai Bintang Reformasi (PBR) (Soebekti, Achmad, dan Hendrowioto 2002: 72–88).

Saat ini situasi di PPP memang lebih baik. Namun, persoalan klasik lemahnya kaderisasi dan pola rekrutmen masih menjadi pekerjaan rumah yang belum terselesaikan. Studi kasus tentang pola rekrutmen PPP menunjukkan pola rekrutmen yang eksklusif dan tertutup masih dikembangkan oleh partai ini. Hal itu sejatinya tidak sejalan dengan prosedur rekrutmen partai yang berlaku (Nurhasim 2005, 29–71, Haris 2007). Masalah klasik ini akan cenderung terus berlangsung karena tidak ada sebuah perubahan signifikan dalam PPP. Perangkat partai yang ada saat ini merupakan produk kepengurusan sebelumnya. Di samping itu, ketua umum saat ini notabene tidak memiliki perbedaan pandangan yang cukup signifikan dengan beberapa ketua umum sebelumnya.

Dua partai lain, yaitu Golkar dan PKS, menunjukkan situasi yang lebih baik dalam konteks derajat kesisteman (Tomsa 2008, Noor 2012). Namun, tidak berarti partai ini tidak mengidap potensi yang dapat menghancurkan pelembagaan partai dari aspek kesisteman ini. Permainan politik uang yang cukup akut di Golkar tetap merupakan ancaman yang dapat saja mementahkan pola rekrutmen yang berlangsung. Sementara itu, bagi PKS, figur khas KH Hilmi Aminuddin tetap membawa potensi destruktif bagi derajat kesisteman partai

ini. Tidak dapat dimungkiri bahwa secara substansial posisi Hilmi kuat dan bagi sebagian telah menimbulkan semacam “ketergantungan relatif”, yang berpotensi menyebabkan figur penting ini berada di atas sistem (Munandar 2011). Namun uniknya, hingga kini situasi tersebut belum benar-benar mewujudkan, apalagi sampai mengganggu pelaksanaan pembuatan keputusan, penyelesaian konflik, ataupun rekrutmen dan kaderisasi secara prosedural.

Dari kajian di atas dapat terlihat bahwa masalah mendasar dalam persoalan pelembagaan adalah masih adanya ketergantungan yang kuat pada figur ketimbang sistem dan belum tertata serta terlaksananya kaderisasi dan rekrutmen partai dengan baik. Situasi ini pada akhirnya turut memicu sikap menomorduakan aturan main sehingga makin meyulitkan upaya pelembagaan aturan main partai itu sendiri.

Di samping itu, keretakan partai atau munculnya kepengurusan kembar setelah mencuatnya sebuah konflik mengindikasikan bahwa persoalan resolusi konflik belum benar-benar tertata dan jauh dari terlembaga dalam sebagian besar partai. Penyelesaian konflik biasanya dilakukan melalui jalur-jalur personal ataupun informal yang tidak otoritatif. Sayangnya, hal itu tidak cukup memuaskan pihak-pihak yang terkait. Tiap-tiap pihak akhirnya tetap merasa sebagai pihak yang benar dan keretakan partai pun menjadi tak terhindari.

SEBUAH SITUASI YANG TIDAK MEYAKINKAN

Dari pembahasan di atas terlihat bahwa partai politik telah memainkan peran yang jauh lebih signifikan ketimbang partai pada masa-masa sebelumnya. Situasi ini cukup membawa angin segar bagi hakikat kehidupan demokrasi. Tidak ada lagi satu kekuatan tunggal, apalagi perseorangan yang mampu mengontrol dan menentukan kehidupan di Tanah Air. Dengan semakin terbukanya keran demokrasi yang memberikan lebih banyak kesempatan untuk berkiprah di level akar rumput, partai politik telah menjadi salah satu institusi paling berkembang di tengah-tengah masyarakat. Sisi positif lainnya adalah bahwa perkembangan partai politik pun tidak serta-merta menajamkan persaingan ideologis. Partai-partai saat ini cenderung bersikap moderat dan kooperatif dilihat dari kacamata ideologi.

Meski demikian, dari pembahasan terlihat kondisi kepartaian masih cukup jauh untuk dapat dikatakan terlembaga. Dari sisi kompetisi antarpolitical terlihat adanya sebuah ketidakstabilan yang cukup serius. Volatilitas partai masih

cukup tinggi dan mengindikasikan banyak persoalan dalam pola hubungan masyarakat dan partai. Dalam situasi ini tampak belum terbentuk pola dari susunan kepartaian yang dapat dijadikan patokan berpolitik. Hal ini pada dasarnya menunjukkan bahwa partai belum dapat mengelola kinerja dan citranya di hadapan masyarakat. Dampak yang muncul adalah sebuah pola pertanggungjawaban antara partai-partai dan masyarakat yang demikian cair.

Lemahnya kepercayaan atas partai-partai dan identitas kepartaian (*party identity*) di tengah masyarakat sulit dimungkiri turut berperan dalam mengondisikan situasi ini. Dengan sekitar 15% saja kalangan yang merasa sebagai “orang partai”, kedekatan masyarakat kepada partai di Indonesia relatif rendah. Masih tingginya *swing voters* makin memperlihatkan cukup besarnya jarak antara partai dan masyarakat. Dalam situasi ini sulit dikatakan bahwa partai masih mengakar. Kegagalan partai untuk memobilisasi dukungan pada saat-saat yang menentukan mengindikasikan bahwa masyarakat pada umumnya masih merupakan partikel bebas yang dalam menentukan pilihannya tidak banyak dipengaruhi, apalagi diarahkan oleh partai. Perubahan signifikan dukungan terlihat pada pemilihan presiden. Dengan masih tingginya jarak psikologis antara partai dan masyarakat, tidak mengherankan jika pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan pun menjadi terbatas.

Berdasarkan pembahasan di atas, terlihat juga bahwa pelembagaan partai politik pun masih cukup jauh dari kondisi yang diinginkan. Keberadaan orang kuat masih menggejala di banyak partai, yang pada momen-momen tertentu berada di atas aturan main. Di beberapa partai situasi ini akan berpotensi terus berjalan hingga beberapa tahun ke depan. Proses kaderisasi dan rekrutmen pun banyak ditentukan oleh pelbagai hal di luar metode dan aturan main. Hal ini pada akhirnya berakibat pada terhambatnya proses pemodernan partai, yang ditandai oleh ketidakseriusan menjalankan aturan main, yang dalam beberapa kasus memicu konflik dan fragmentasi.

Dari berbagai aspek tersebut terlihat bahwa kondisi sistem kepartaian dan partai di Indonesia belum kondusif bagi konsolidasi demokrasi yang baik. Meski demokrasi telah menjadi *the only game in town*, secara substantif situasi kepartaian di Indonesia belum dapat menopang tumbuh dan berkembangnya demokrasi yang substansial.

Kualitas demokrasi itu ditandai oleh besarnya pemilih—dalam hal ini rakyat—dapat mengontrol dan berperan dalam pembuatan kebijakan. Dengan situasi

kepartaian di atas, kontrol dari masyarakat berpotensi besar menjadi tidak efektif. Dengan sering berubahnya konstelasi di level partai-partai penguasa, pola kontrol yang ajek dan efektif antara rakyat dan pemerintah juga sulit terbangun. Kekuasaan yang cenderung berganti-ganti membuat tradisi dan proses akuntabilitas publik menjadi terhambat dan tidak tuntas. Di samping itu, partai pun masih merupakan institusi yang bergerak atas namanya sendiri dan bukan atas dasar kepentingan rakyat. Hal ini berdampak terhadap membesarnya jurang keterpisahan kepentingan antara masyarakat dan partai. Adanya keterpisahan kepentingan ini, yang ditopang oleh lemahnya kontrol, menyebabkan hakikat demokrasi yang sesungguhnya sulit mewujud.

Seberapa besar kualitas demokrasi itu juga dapat dilihat dari seberapa besar pemerintahan yang terbentuk berkualitas dan dapat mempertanggungjawabkan segenap kebijakan dengan baik. Namun, situasi ideal masih menemukan banyak kendala untuk dapat diwujudkan. Dengan situasi kaderisasi yang secara umum masih serampangan dan kerap manipulatif, kualitas pejabat publik pun kerap menjadi jauh dari harapan. Tidak jarang keberadaan mereka justru menimbulkan masalah, seperti korupsi dan salah urus dalam tata kelola pemerintahan, ketimbang menyelesaikan masalah. Di samping itu, kedekatan yang rendah dengan partai politik dan nuansa pragmatisme yang kuat menyebabkan pola-pola instan untuk memperoleh suara menjadi sering diterapkan. Dampaknya adalah mereka yang memenangi pemilu tidak memiliki ikatan moral yang kuat untuk melakukan proses akuntabilitas secara memadai.

Kualitas demokrasi pada akhirnya juga turut ditentukan oleh kualitas pemilu sebagai media rekrutmen jabatan publik dan sekaligus sebagai media kontrol. Kajian di atas memperlihatkan bahwa meskipun pemilu masih dianggap sebagai media yang sah dalam membentuk pemerintahan dan berlangsung secara kontinu, keraguan akan kebermanfaatan pemilu pun semakin menguat. Hal ini ditunjukkan oleh fenomena maraknya kekalahan petahana dan meningkatnya jumlah golput secara signifikan dalam sepuluh tahun terakhir.

Berbagai kenyataan di atas menunjukkan bahwa demokrasi yang ada di Indonesia belum berkembang ke arah kedaulatan rakyat yang sesungguhnya. Masih terlihat keterjebakan pada demokrasi prosedural akibat masih lemahnya kualitas partai politik.

PENUTUP

Telah empat belas tahun lamanya partai politik mendapatkan kesempatan untuk berkiprah dalam ranah publik, membangun diri, dan turut serta membenahi bangsa ini. Kepercayaan yang diberikan kepada partai politik pun telah demikian besar, termasuk hak-hak khusus partai yang telah terakomodasi dalam konstitusi. Namun, seiring dengan perjalanan waktu, periode empat belas tahun belum banyak memberikan perubahan yang signifikan dan menggembirakan.

Pembenahan partai politik dalam banyak sisi sudah tidak dapat ditunda lagi. Tidak dapat dimungkiri bahwa beberapa situasi kontemporer mengindikasikan sisi positif dan kemajuan. Ketegangan ideologis antarpolitical politik yang dulu cukup mengganggu, misalnya, telah demikian mencair saat ini. Namun, hal itu belum sebanding dengan keseluruhan performa partai-partai politik, yang pada umumnya masih di bawah standar kelayakan sebuah partai modern dan secara substantif berpotensi merusak demokratisasi dan upaya serius konsolidasi demokrasi.

Saat ini, wacana mengenai demokrasi tanpa pemilu dan partai telah mulai didengungkan. Meskipun ide itu menarik, dalam pelaksanaannya bisa jadi justru berpotensi memicu kekacauan politik (*political chaos*) yang menjadi pintu masuk bagi hadirnya kekuatan antidemokrasi dengan mengatasnamakan kestabilan politik. Ide-ide semacam ini memang belum populer. Namun, bukan tidak mungkin akan menjadi sebuah *mainstream*, yang mengganggu jalannya pematangan demokrasi. Hal yang pasti, semua pihak saat ini harus menyadari bahwa ketiadaan respons yang memadai untuk meningkatkan kualitas partai politik jelas akan membahayakan kehidupan demokrasi dan secara umum akan membawa kemunduran dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

PUSTAKA ACUAN

- Al-Chaidar. 1998. *Pemilu 1999: Pertarungan Ideologis Partai-Partai Islam versus Partai-Partai Sekuler*. Jakarta: Darul Falah.
- Baswedan, Anies Rasyid. 2004. "Political Islam in Indonesia, Present and Future Trajectory", dalam *Asian Survey*, Vol. XLIV, No. 5, September/Oktober.
- Bisri, A. Mustofa. 2008. *Gus Dur Garis Miring PKB*. Surabaya: Mata Air Publishing.
- Damanik, Ali Said. 2002. *Fenomena Partai Keadilan: Transformasi 20 Tahun Gerakan Tarbiyah di Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Evans, Kevin. 2003. *The History of Political Parties and General Elections in Indonesia*. Jakarta: Arise Consultancies.

- Gafar, Affan. 1990. "Sistem Kepartaian yang Hegemonik dan Terobosan Demokrasi Indonesia", dalam Amir Effendy Siregar, dkk. *Percikan Pemikiran Fisipol UGM tentang Pembangunan*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Harahap, Muchtar Effendi dan Moh. Adi Rusdianto. 2010. *Ketua MPP dan DPP PAN Illegal. Terpilih Melalui Kongres yang Dilaksanakan dengan AD/ART Palsu*. Yogyakarta: Pustaka Fahima.
- Haris, Syamsuddin (ed.). 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia.
- Haris, Syamsuddin. 2007 "Problematik Institusionalisasi PPP", dalam Edison Muchlis (ed.). *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Hassan, Sahar L., Kwat Sukardiyono dan Dadi M.H. Basri (eds.). 1998. *Memilih Partai Islam: Visi, Misi dan Persepsi*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University Press.
- Irsyam, Mahrus dan Lili Romli (eds.). 2003. *Menggugat Partai Politik*. Depok: Laboratorium Ilmu Politik FISIP UI.
- Irwan, Alexander dan Edriana. 1995. *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber. Hegemoni Tak Sampai*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross National Survey*. New York: The Free Press.
- Kamarudin. 2003. *Partai Politik Islam di Pentas Reformasi. Refleksi Pemilu 1999 untuk Pemilu 2004*. Jakarta: Visi Publishing.
- Kamarudin. 2008. *Konflik Internal PKB*. Depok: Akses Publishing.
- Linz, Juan dan Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mandan, Arief Mudatsir. 2009. *Krisis Ideologi*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Maor, Moshe. 1997. *Political Parties and Party Systems, Comparative Approaches and The British Experience*. London: Routledge.
- Munandar, Arief. 2011. *Antara Jemaah dan Partai Politik: Dinamika Habitus Kader Partai Keadilan Sejahtera dalam Arena Politik Indonesia Pasca-Pemilu 2004*. Disertasi Doktoral. Depok: Program Pascasarjana Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Muchlis, Edison. 2007a. "PAN dan Reformasi Kelembagaan", dalam Edison Muchlis (ed.). *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Muchlis, Edison. (ed.) 2007b. *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

- Noor, Firman. 2012. *Institutionalizing Islamic Political Parties in Indonesia: A Study of Internal Fragmentation and Cohesion in the Post-Soeharto Era (1998–2008)*. Disertasi Doktorat. Exeter: University of Exeter.
- Notosusanto, Smita. 2006. “Analisa AD/ART Partai Politik”, makalah seminar, tidak dipublikasikan dalam http://forum-politisi.org/downloads/Analisa_AD_ART_Parpol_-_Smita.pdf.
- Nurhasim, Moch. 2005. “Pengaruh dan Kekuatan Kyai dalam Rekrutmen Politik: Kasus Kabupaten Sampang dan Pasuruan”, dalam Syamsuddin Haris (ed.). *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia, LIPI, and IMD.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Randall, Vicky and Lars Svasand. 2002. “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, Vol. 8 Januari/1.
- Ratnawati, Tri. 2008. “Beberapa Masalah Pelembagaan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Alternatif Solusi”, dalam Lili Romli (ed.). *Pelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Romli, Lili (ed.). 2003. *Potret Partai Politik Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Romli, Lili (ed.). 2008. *Pelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru: Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Soebekti, E, Achmad, Nirwan Ki S. Hendrowioto (eds.). 2002. *Di Saat Ekonomi Terpuruk Partai Politik Rame-Rame Pecah Kongsi*. Jakarta: Gria Media Prima.
- Surbakti, Ramlan. 2003. “Tingkat Pelembagaan Partai Politik”. *Kompas*, 6 Januari.
- Syafarani, Tri Rainny. 2007. “Pelembagaan Partai Demokrat: Dari Basis Figur Menuju Basis Massa”, dalam Edison Muchlis (ed.). *Reformasi Kelembagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Tan, Paige Johnson. 2006. “Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28, No. 1.
- Tomsa, Dirk. 2008. *Party Politics and Democratization in Indonesia: Golkar in The Post Soeharto Era*. New York: Routledge.
- Tomsa, Dirk. 2010. “The Indonesia Party System after The 2009 Elections: Towards Stability?”, dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds.). *Problems of Democratization in Indonesia. Elections, Institutions and Society*. Singapore: Institute of Southeast Asia Studies.
- Ufen, Andreas. 2007. “Political Party and Party System Institutionalization in South East Asia: A Comparison of Indonesia, The Philippines and Thailand”. *GIGA Working Papers 44/2007*, Maret.

Yanuarti, Sri. 2009. "Golput dan Pemilu di Indonesia". *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 6, No. I.

Sumber Lain

"Adi Culla: Partai dan Survei Bukan Jaminan", dalam <http://m.tribunnews.com/2012/20/adi-culla-partai-dan-survei-bukan-jaminan.09/>

"Adu Kuat Dua Poros Kyai", *Gatra*, No. 36, 16 Juli 2009.

"Dukungan terhadap Demokrasi di Indonesia", *Survei Nasional*, 25 Juni-10 Juli 2012, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

"Golput Cenderung Meningkat", *Republika*, 23 Februari 2012.

"Masa Jabatan Kepala Daerah Tetap" dalam <http://www.depdagri.go.id/news/2012/08/09/masa-jabatan-kepala-daerah-tetap>.

"Pemilu Presiden 2009", *Gatra*, No. 36, 16 Juli 2009.

"Tingkat Partisipasi Pemilih Turun", dalam www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=264279:tingkat-partisipasi-pemilih-menurun&catid=41:pilkada-sumut&Itemid=64.

The Asia Foundation. *Democracy in Indonesia: A Survey of the Indonesian Electorate 2003*. Jakarta: The Asia Foundation, 2003.

Lembaga Survei Indonesia. *Kecenderungan Swing Voters Menjelang Pemilu Legislatif 2009: Trend Opini Publik*, Jakarta: LSI, 2008.

Saiful Mujani Research Center. *Kecenderungan Swing Voter Pemilih Partai Menjelang Pemilu 2014*. Jakarta: Saiful Mujani Research Center 2012.

www.kpu.go.id