

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Partai politik merupakan salah satu pilar terpenting dalam demokrasi. Larry Diamond mengatakan tanpa partai politik yang efektif akan berpengaruh terhadap jalannya sistem pemerintahan yang demokratis. Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa kehadiran partai politik menjadi elemen penting yang tidak dapat terpisahkan dengan demokrasi, partai politik dituntut untuk melaksanakan peran dan fungsinya berdasarkan tujuan partai politik itu dibentuk. Salah satu indikator utama tercapainya demokrasi adalah terlembaganya partai politik. Pernyataan tersebut menegaskan bahwa partai politik harus memperhatikan proses dan kualitas pelebagaan partainya. Secara umum, definisi pelebagaan partai politik adalah proses dimana organisasi dan prosedur akan memperoleh nilai baku dan stabilitas tertentu.<sup>1</sup>

Partai politik memiliki peran yang sangat penting dalam sistem politik Indonesia karena menjadi poros utama dalam proses demokrasi dan demokratisasi. Sistem politik Indonesia juga mengalami perubahan, sehingga dibutuhkan sistem pelebagaan partai politik yang baik agar partai politik tetap mampu berkompetisi. Pada saat ini partai politik dihadapkan dengan berbagai permasalahan pelebagaan partai politik yang kurang baik, karena partai politik

---

<sup>1</sup> Zakia Ayu Septianingrum, Panji Anugrah Permana. Pelebagaan Partai Politik Di Indonesia : Studi Kasus Partai Golongan Karya Pada Periode 2014-2017. *Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia*, Depok, Indonesia. 2017, hlm. 2.

tidak mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. Penguatan pelembagaan partai politik memiliki peran yang sangat penting untuk dilakukan, agar partai politik dapat menjalankan peran dan fungsinya.<sup>2</sup>

Survei yang dilakukan beberapa tahun kebelakang memperlihatkan tren penurunan kepercayaan publik terhadap partai semakin menguat. Survei Pusat Penelitian Politik (P2P) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pada 19 April-5 Mei 2018 di 34 Provinsi menunjukkan tingkat kepercayaan publik terhadap demokrasi masih besar. Namun, di sisi yang lain kepercayaan publik terhadap partai politik relatif terpuruk. Hal senada juga nampak dari hasil survei yang dilakukan Charta Politika pada 23-26 Agustus 2018. Survei yang dilakukan di 8 kota besar (Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, dan Makassar) menunjukkan angka 45,8 persen responden menilai partai politik menjadi lembaga yang tidak bisa dipercaya.<sup>3</sup>

Secara umum, tumbuhnya rasa tidak percaya dan sikap skeptis publik pada partai politik sebagaimana tergambar dalam beberapa survei di atas, dilatarbelakangi beberapa hal. Kasus korupsi yang melibatkan banyak aktivis partai, konflik internal yang gaduh di banyak pemberitaan, performa partai yang masih jauh dari harapan, dan pelembagaan partai yang jalan di tempat adalah beberapa masalah yang masih menghinggapi partai politik di Indonesia sejauh

---

<sup>2</sup> Mardaya Ubaidullah, Ardiansyah. Pelembagaan Partai Politik (Studi kasus Dewan Pimpinan Provinsi (DPP) Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia (PKP Indonesia, Aceh), *FISIP Uinsyah* Volume 4, Nomor 4. November 2019, hlm. 4.

<sup>3</sup> Nanang Suryana. Ari Ganjar Ardiansyah. Firman Manan, Pelembagaan Partai Politik: Studi Pada Partai Solidaritas Indonesia Kota Bandung Tahun 2019, *Jurnal Civic Hukum*, Volume 5, Nomor 1, Mei 2020, hlm. 53.

ini.<sup>4</sup> Padahal partai politik dan demokrasi memiliki kaitan yang sangat erat. Tidak ada demokrasi tanpa partai politik. Oleh karena itu derajat kualitas demokrasi salah satunya ditentukan oleh derajat kualitas partai politik di dalamnya.

Peneliti politik dari pusat penelitian politik Lili Romli mengatakan bahwa menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik dikarenakan partai politik masih belum mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Partai politik seringkali mengalami konflik yang memakan waktu lama dan tenaga, sehingga tidak ada waktu lagi membangun pelembagaan partai politik. Kemudian para elit tidak menetapkan AD/ART sebagai satu-satunya aturan yang mengatur partai politik. Selain itu, tradisi kepartaian yang menghargai perbedaan politik dan budaya demokrasi antar elit masih belum berkembang. Dikalangan elit partai, sistem turun-temurun bahkan feodalisme masih sangat kental.<sup>5</sup> Agar partai politik dapat berfungsi secara normal, lembaga kepartaian harus diperkuat menjadi lembaga demokrasi yang kuat dan berjalan dengan sebaik-baiknya. Berbagai persoalan yang timbul atau belum selesai di dalam tubuh partai itu sendiri terjadi bukan hanya karena partai politik belum mampu memainkan peran serta fungsinya secara optimal, tetapi juga menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia saat ini masih kurang terlembaga.

Huntington dalam bukunya yang berjudul *Political Order In Changing Societies* (1968 : 218) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pelembagaan partai politik adalah proses pematapan partai politik, baik dalam wujud perilaku yang terpola maupun dalam sikap atau budaya. Ia mengatakan,

<sup>4</sup> Ibid., hlm. 53

<sup>5</sup> Nofriadi. Nurmalisa H Chawari, Peran Irwandi Yusuf Untuk Pelembagaan Partai Nanggroe Aceh, *Journal Of Political Sphere*, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2021, hlm.52.

“*Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability.*” yang menegaskan bahwa dalam konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai yang ada, melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Suatu sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptabilitas, kalau ia mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini, jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk membentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik.<sup>6</sup> Oleh karena itu, keberadaan pelembagaan dari sebuah partai politik harus mampu memperkuat daya eksistensinya agar dapat terus berkembang dan bersaing dengan partai politik lainnya.

Menurut Mainwaring dan Scully (1995) pelembagaan atau institusionalisasi partai adalah sebuah proses pengorganisasian dan prosedur untuk mencapai stabilitas dan nilai tertentu. Pelembagaan partai merujuk pada kedalaman akar partai dalam masyarakat. Partai memiliki wilayah pendukung utama yang tidak berubah setiap pemilu dan mempunyai ideologi/program yang mengikat. Akar partai dalam masyarakat ditentukan oleh program dan ideologi yang jelas dan dapat diterima masyarakat serta menyangkut hubungan antara

---

<sup>6</sup> Ahmad Gelora Maharadika, Penerapan Pemilihan Pendahuluan Sebagai Upaya Menciptakan Pelembagaan Partai Politik Yang Demokratis. *Wacana Politik*, Vol.4, Tahun 2019, hlm. 125.

partai dan pemilihnya.<sup>7</sup> Ideologi dan program partai merupakan salah satu tali pengikat antara pemilih dan partai.

Ilmuwan lain yang membahas secara lebih spesifik tentang pelebagaan partai politik yakni Vicky Randall dan Lars Svasand (2002) dalam *“Party Institutionalization in New Democracies”* mendefinisikan secara spesifik pelebagaan partai politik. Menurutnya, pelebagaan partai politik adalah *“the process by which the party becomes established in terms of both integrated pattern on behavior and of attitudes and culture”*. Jadi pelebagaan partai politik adalah proses pematapan partai politik baik secara struktural dalam rangka mempolakan perilaku maupun secara kultural dalam mempolakan sikap atau budaya. Menurutnya, proses pelebagaan ini mengandung dua aspek, yaitu aspek internal-eksternal, dan aspek struktural-kultural yang saling bertemu dalam persilangan sehingga menghasilkan aspek kesisteman.<sup>8</sup>

Pelebagaan partai politik menjadi penting untuk dilakukan agar partai politik dapat berperan serta berfungsi dengan baik. Selain itu, perubahan sistem politik dan meningkatnya kompleksitas yang terjadi di dalam masyarakat dibutuhkan sistem pelebagaan partai politik yang baik agar suatu partai politik tetap mampu berkompetisi. Sebuah partai politik yang tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi, akan berakibat pada ketidakmampuannya bertahan dan meraih dukungan dan simpati yang besar dari

<sup>7</sup> Hasruddin Nur. Adi Sumandiyar. Mutiara Reskika Yanto, Peningkatan Perolehan Kursi Partai Nasdem Pada Pemilihan Legislatif 2019 di Kabupaten Maros, *Journal Of Sociology*, Vol. 1, Agustus 2022, hlm. 36.

<sup>8</sup> Sigit Pamungkas, Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia, *Institut for Democracy and Welfarism*, Sleman, Yogyakarta, Januari 2012, hlm. 74.

masyarakat.<sup>9</sup> Sebagai salah satu pilar demokrasi, tantangan bagi partai politik di Indonesia kedepannya adalah mewujudkan pelembagaan partai politik yang kuat serta mampu menjalankan fungsinya secara maksimal. Pelembagaan partai politik ditujukan untuk membangun partai yang modern, mampu beradaptasi, dan memiliki ketahanan serta kemampuan dalam mengelola konflik.

Penelitian ini menjadi menarik pasalnya kebaruan pada penelitian ini menunjukkan perolehan suara Partai Amanat Nasional pada tingkat Nasional tergolong rendah, namun hasil berbeda dan malah berkebalikan terjadi di Sumatera Barat dan terkhusus di Kota Padang Panjang Partai Amanat Nasional untuk pertama kalinya mampu memperoleh suara terbanyak pada Pemilu Legislatif tahun 2019 dan bahkan mampu mengungguli perolehan suara partai Golkar yang selama 3 periode menang secara berturut-turut di Kota Padang Panjang. Peneliti tertarik dengan topik ini karena sadar akan pentingnya pelembagaan dalam sebuah partai politik dalam menjalankan peran dan fungsinya.

Pelembagaan partai politik memberi pengaruh besar terhadap kemenangan suatu partai politik, karena seluruh aturan dalam partai diatur dalam pelembagaan itu sendiri. Ketika pelembagaan suatu partai kurang baik maka akan memberi pengaruh terhadap perolehan suaranya. Sementara itu yang menjadi fokus utama penelitian ini adalah melihat kemenangan partai PAN kota Padang Panjang pada Pemilu Legislatif tahun 2019 dari sudut pandang pelembagaan partai.

---

<sup>9</sup> Muhammad Lutfi, *Pelembagaan Partai Politik di Tingkat Lokal (Studi Tentang Pelembagaan Partai Golkar di Kabupaten Sinjai Pasca Kekalahan Pada Pemilu 2009)*, Tesis Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2018, hlm. 2-5.

## 1.2 Rumusan Masalah

Sebagai partai politik yang terlahir dari rahim reformasi, eksistensi partai PAN sendiri tidak perlu diragukan lagi, seiring dengan berjalanya waktu partai PAN terus menjadi sebuah partai politik yang kuat. Partai politik berlambang matahari putih ini sangat menjunjung tinggi nilai-nilai keagamaan, hal ini dapat dibuktikan dengan Visi dan Misi, serta motto partai. Dengan motto Nasionalis-agamais, partai PAN tentunya mampu merangkul semua kalangan masyarakat tanpa memandang ras, status sosial, bahkan agama.

Partai PAN sebagai salah satu partai politik yang sudah cukup dikenal oleh masyarakat Sumatera Barat serta eksistensinya yang semakin meningkat, partai PAN terus melakukan peningkatan pelembagaannya dari tahun ketahun. Hal ini dapat dilihat dari perolehan kursi DPRD yang diperoleh oleh partai PAN pada tiga Pemilu Legislatif di Sumatera Barat yakni pemilu legislatif tahun 2009, 2014, 2019. Untuk lebih jelas silahkan lihat tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Hasil Pemilu Legislatif Sumatra Barat 2009, 2014, dan 2019**

Partai politik	Jumlah kursi		
	2009	2014	2019
Demokrat	14	8	10
Golkar	9	9	8
PDI-P	3	4	3
PKS	5	7	10
<b>PAN</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
PPP	4	8	4
PKB	0	1	3
Gerindra	4	8	14
Hanura	5	5	0

Sumber : [kpu.sumbar.go.id](http://kpu.sumbar.go.id)

Pada tabel 1.1 di atas dapat kita lihat persebaran perolehan kursi pada Pemilu Legislatif Provinsi Sumatra Barat pada tiga pemilu terakhir. Pada Pemilu Legislatif tersebut dapat dilihat bahwasanya dalam setiap Pemilu yang dilakukan partai PAN terus mengalami peningkatan jumlah perolehan kursi DPRD. Hal ini membuktikan bahwasanya partai PAN dari tahun ke tahun terus meningkatkan kelembagaan partainya.

Pada Pemilu Legislatif 2019 dari 19 Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Barat terdapat hal menarik yang menjadi perhatian peneliti, dimana pada Pemilu Legislatif Kota Padang Panjang tahun 2019 partai PAN berhasil mengungguli perolehan suara Partai Golkar yang selama ini telah unggul di Kota Padang Panjang selama 3 periode berturut-turut yakni pada pemilu tahun 2004, 2009, dan 2014. Hal ini menjadi sangat menarik pasalnya pada pileg 2019 partai PAN unggul dalam perolehan suara dari partai lainya dan menjadikan partai PAN sebagai pemenang Pemilu serta memutus rekor kemenangan Golkar tiga kali berturut-turut, sehingga pada Pemilu Legislatif tahun 2019 ini menjadi prestasi baru dan pertama kalinya bagi partai PAN di Kota Padang Panjang.

Untuk lebih jelasnya lagi berikut peneliti tampilkan total perolehan suara pada Pemilu Legislatif kota Padang Panjang tahun 2019:



**Tabel 1.2**  
**Perolehan suara Parpol Pada Pemilu 2019 Kota Padang Panjang**

NO	Partai Politik	Jumlah suara
1	PKB	1.659
2	Gerindra	4.405
3	PDIP	896
4	Golkar	3.673
5	Nasdem	4.204
6	PKS	3.195
7	PPP	1.301
<b>8</b>	<b>PAN</b>	<b>4.679</b>
9	Demokrat	2.606
10	PBB	3.371

*Sumber : KPU.PadangPanjang.go.id*

Dari tabel 1.2 di atas dapat kita lihat total perolehan suara yang diperoleh oleh masing-masing partai politik pada pemilu tahun 2019 di Kota Padang Panjang, partai PAN memperoleh suara sebanyak 4.679 suara, sedangkan partai Golkar yang menjadi pemenang pada 3 pemilu berturut-turut sebelumnya hanya mampu memperoleh 3.673 suara. Dan dari tabel 1.2 di atas dapat disimpulkan bahwasanya partai PAN mengungguli perolehan suara yang diperoleh partai politik pesaingnya sekaligus mengantarkan partai PAN menjadi pemenang Pemilu Kota Padang Panjang tahun 2019.

Kemenangan partai PAN ditandai dengan unggulnya perolehan suara partai PAN pada Pemilu Legislatif Kota Padang Panjang 2019 (lihat tabel 1.2)

yakni mengantarkan fraksi PAN menduduki posisi strategis sebagai ketua DPRD Kota Padang Panjang 2019-2024. Berikut struktur DPRD Kota Padang Panjang:

**Tabel 1.3**  
**Nama, Partai, Serta Jabatan Anggota DPRD Kota Padang Panjang**  
**Periode 2019-2024**

NO	NAMA	PARTAI	JABATAN
1	Mardiansyah	PAN	Ketua
2	Hukemri	PAN	Anggota
3	Yanra Yane	PAN	Anggota
4	Zulfikri	PAN	Anggota
5	Yulius Kaisar	Gerindra	Wakil Ketua
6	Yudha Prasetya	Gerindra	Anggota
7	Riza Aditya	Gerindra	Anggota
8	Imbral	Nasdem	Wakil Ketua
9	Micko Kirstie	Nasdem	Anggota
10	Kiki Anugrah Dia	Nasdem	Anggota
11	Herman	PKB	Anggota
12	Mahdelmi	Golkar	Anggota
13	Yovan Fadayan	Golkar	Anggota
14	Novi Hendri	Golkar	Anggota
15	Nasrullah Nukman	PKS	Anggota
16	Idris	PKS	Anggota
17	Nasrul Efendi	Demokrat	Anggota
18	Puji Hastuti	Demokrat	Anggota
19	Hendri Saputra	PBB	Anggota
20	Aditiawarman	PBB	Anggota

*Sumber: KPU kota Padang Panjang*

Dari data di atas dapat kita lihat bahwasanya dalam pengurusan DPRD Kota Padang Panjang yang unggul adalah PAN, ini dapat dibuktikan dengan terpilihnya kader dari PAN menjadi ketua dalam pengurusan DPRD Kota Padang Panjang 2019-2024. Peneliti melihat adanya pelebagaan yang semakin baik yang dilakukan oleh partai PAN serta sejalan dengan kedekatannya dengan masyarakat membuat partai PAN menjadi pilihan masyarakat.

Dua ahli yang berfokus membahas pelebagaan partai politik secara lebih spesifik, yakni Vicky Randall dan Lars Svasand (2002). Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya kedua ahli ini berusaha melihat pelebagaan partai politik dari dua aspek, pertama yaitu aspek internal-eksternal dan kedua aspek struktural-kultural. Persilangan kedua aspek ini nantinya memunculkan empat dimensi yang bisa digunakan sebagai indikator untuk membantu melihat bagaimana pelebagaan sebuah partai politik. Keempat dimensi hasil persilangan kedua aspek pelebagaan tersebut adalah *systemness* (derajat kesisteman), *decisional autonomy* (otonomi pengambilan keputusan), *value infusion* (derajat identitas nilai), dan *reification* (reififikasi).<sup>10</sup> Indikator-indikator dari pemikiran Vicky Randall dan Lars Svasand mengenai pelebagaan partai politik inilah yang nantinya akan membantu peneliti dalam melihat seperti apakah pelebagaan yang dimiliki oleh partai PAN pada Pemilu Legislatif 2019 di Kota Padang Panjang.

Berdasarkan fakta-fakta yang peneliti temukan terkait dengan pelebagaan partai PAN. Sesuai dengan teori pelebagaan menurut Randall dan Svasand dimensi reifikasi memiliki peranan penting dalam kemenangan partai

---

<sup>10</sup> Muhammad Ridha T.R, Dilema Pelebagaan Partai Golongan Karya (Golkar) di Tingkat Lokal: Fenomena Politik Klan, *Cosmogov* Vol.2, April 2016, hlm. 160.

PAN Kota Padang Panjang. Dimensi reifikasi merupakan dimensi yang berkaitan dengan bagaimana suatu partai politik mampu memberikan citra yang positif serta mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Asumsi ini diperkuat dengan wawancara dari salah seorang pengurus DPD PAN Kota Padang Panjang, beliau mengatakan :

“Partai PAN gencar mengadakan pengajian bersama masyarakat, karena kader PAN sendiri banyak yang memiliki latar belakang buya (penceramah) maka bukan hal sulit bagi PAN untuk mengadakan pengajian bersama masyarakat serta selalu berpindah tempat tiap minggunya dan pada momen inilah aspirasi masyarakat dapat ditampung dan kemudian disampaikan kepada fraksi di DPR, serta kader PAN kebanyakan dulunya sebelum bergabung dengan PAN juga sudah pernah berbuat bagi masyarakat seperti menjadi ketua RT, Lurah dan lain sebagainya sehingga telah cukup dikenal oleh masyarakat.”<sup>11</sup>

Melalui wawancara peneliti dengan informan membuktikan bahwa partai PAN berusaha membangun citra positif ditengah-tengah masyarakat Kota Padang Panjang melalui kegiatan yang berbasis keagamaan. Partai PAN berusaha mendapatkan perhatian massa dengan melibatkan masyarakat dalam kegiatan keagamaan dan secara tidak langsung pada kegiatan ini juga dengan komunikasi dengan masyarakat yang menghadiri kegiatan tersebut partai PAN dapat mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Penelitian ini nantinya akan menjawab apakah kemenangan partai PAN karena pelembagaan partai politik yang dimiliki PAN semakin baik atau karena peran sosok figur yang memiliki peran lebih dominan dalam penentu kemenangan PAN pada Pileg Kota Padang Panjang 2019 dengan menggunakan teori pelembagaan Randall dan Svasand. Sebagaimana yang dikatakan oleh Vicky

<sup>11</sup> Hasil wawancara singkat dengan bapak Afriadi pengurus DPD PAN Kota Padang Panjang pada tanggal 21 februari 2023 pukul 10.12 WIB

Randall dan Svasand bahwa pelebagaan partai politik yang baik adalah proses pematapan partai politik baik secara struktural dalam rangka mempolakan prilaku maupun secara kultural dalam mempolakan sikap atau budaya. Peneliti melihat bahwasanya PAN telah berhasil mencapai suatu kestabilan yang dapat terlihat dari hasil perolehan suara pada Pemilu Legislatif Kota Padang Panjang 2009, 2014, dan 2019.

Kestabilan yang dimaksud merujuk pada konteks perolehan suara yang cenderung mengalami peningkatan dari tahun ketahun. Asumsi penelitian yang peneliti bangun disini adalah bahwa kemenangan partai PAN pada Pemilu Legislatif tahun 2019 Kota Padang Panjang disebabkan karena tingkat pelebagaan yang dimiliki partai PAN Kota Padang Panjang semakin baik. Asumsi yang peneliti bangun didasarkan atas fakta-fakta yang telah peneliti temukan seperti yang telah peneliti paparkan sebelumnya. Itulah yang nantinya akan peneliti jadikan data awal dalam melihat lebih jauh pelebagaan yang dimiliki partai PAN kota Padang Panjang.

Agar penelitian ini menjadi lebih terarah serta tepat sasaran, maka penelitian ini memfokuskan kajian pada pertanyaan penelitian bagaimanakah pelebagaan partai PAN pada Pemilu Legislatif Kota Padang Panjang 2019 sehingga PAN mengalami peningkatan perolehan suara ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelebagaan yang dilakukan oleh partai PAN pada Pemilu Legislatif 2019 di Kota Padang Panjang.

### 1.4 Manfaat Penelitian

#### 1. Secara Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan pemahaman tentang bagaimana pelebagaan partai PAN pada Pemilu Legislatif Kota Padang Panjang tahun 2019 melalui teori pelebagaan partai politik oleh Vicky Randall dan Svasand.

#### 2. Secara Akademis

Secara akademis diharapkan penelitian ini mampu memperluas serta menambah kebaruan pengetahuan di Departemen Ilmu Politik terkhusus di bidang yang membahas tentang pelebagaan partai politik.

#### 3. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran serta pemahaman bagaimana pelebagaan yang dilakukan partai politik dalam menghadapi pemilu Legislatif. Kemudian penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi internal partai politik agar lebih membenahi internal serta eksternal partai dalam rangka mewujudkan partai politik yang terlembaga.