

INSTITUSIONALISASI PARTAI POLITIK: STUDI KASUS HEGEMONI PAN DI SULAWESI TENGGARA

*Institutionalization of Political Party:
Case Study of the National Mandate Party (PAN) in Southeast Sulawesi Province*

Eka Suaib¹, La Husen Zuada² dan I Wayan Gde Suacana³

¹Konsentrasi Ilmu Politik FISIP Universitas Halu Oleo, email: ekasuaib1966@gmail.com

²Konsentrasi Ilmu Politik FISIP Universitas Halu Oleo, email:husenzuadai@gmail.com

³Studi Pemerintahan FISIPOL Universitas Warmadewa, email:suacana@gmail.com

Abstrak

Fokus artikel yakni institusionalisasi partai politik dengan studi kasus PAN Sulawesi Tenggara. Meskise cara nasional PAN menempati papan tengah, tetapi di Sulawesi Tenggara menempati papan atas. Hegemoni PAN Sulawesi Tenggara terlihat pada perolehan kursi di Pemilu 2004, 2009, 2014 dan pertarungan pilkada yang dilaksanakan periode 2010-2013. Hanya saja, hegemoni PAN bukan berasal dari institusional partai tetapi didasarkan atas kekuatan figur. Awal pembentukan, proses institusionalisasi berada pada jalur yang benar, tetapi dalam perkembangan selanjutnya proses itu tidak berjalan karena munculnya personalisasi yang kuat di tubuh internal PAN yakni Nur Alam. Sosok ini begitu kuat sehingga menciptakan patronase baik di internal partai maupun keluar. Untuk menciptakan loyalitas pemilih, maka diperkenalkan program BAHTERAMAS yang termasuk jenis programmatic goods. Akibatnya, PAN mengalami dilema karena proses pelembagaan partai tidak berjalan sebagaimana mestinya dan desain program yang tidak berkelanjutan. Penguatan personalisasi di tubuh partai disebabkan karena pelembagaan partai yang lemah. Keadaan ini perlu diantisipasi oleh partai, sebab jika partai hanya tergantung pada kekuatan figur, maka ketika ia tidak memiliki basis material dan sumber daya yang kuat lagi, maka partai politik juga akan melemah.

Kata Kunci: Institusionalisasi Partai Politik, Patronase, Program Politik

Abstract

Focus articles namely institutionalization political party with case study PAN Southeast Sulawesi. Although nationally PAN occupy a board the middle, but in Southeast Sulawesi occupy the top. Hegemony PAN Southeast Sulawesi seen in the seats at an election 2004, 2009, 2014 and the fight for regional head election (Pilkada) carried out the period 2010-2013. It was just that, hegemony PAN did not come from institutionalization political party but based on the power of personal. The beginning formation of the process of institutionalization in line with on the track, but in the following development this process is not working because of the emergence of a strong personalization in the body of internal PAN namely Nur Alam. The figure of this is so strong so as to create patronage both in internal party and exit. To create a voter loyalty, then introduced the program BAHTERAMAS which included the types of programmatic goods. As a result, PAN experienced a dilemma because the process institutionalization political party did not

function as intended and program design is not sustainable. Strengthening personalize them in the body party because institutionalization of the weak. This situation should be anticipated by the party, if the party rely on the strength of figure, when he has no base material and resources strong, but political parties will also be weakened.

Keywords: Institutionalization Political Party, Patronage, Political Program

Pendahuluan

Artikel ini fokus pada institusionalisasi partai politik dengan mengambil kasus Partai Amanat Nasional (PAN) Sulawesi Tenggara. Alasan penulisan karena secara nasional, posisi PAN yakni adalah berada posisi papan tengah kalah PDI-P (18,95 %), Golkar (14,75 %), Gerindra (11,81 %), Demokrat (10,19 %), PKB (9,04 %). Tetapi tidak demikian halnya di daerah Sulawesi Tenggara, posisi PAN Sulawesi Tenggara menjadi jawara dan menempati posisi teratas yakni dengan perolehan suara 271.231 (20,73 %). Di Indonesia, hanya daerah Sulawesi Tenggara yang dimenangkan oleh PAN. Hegemoni PAN berlanjut pada pertarungan di pilkada dalam halmana dri 12 daerah yang melaksanakan pilkada periode 2010-2013, 10 daerah yang dimenangkan dari calon bupati/walikota yang diusung oleh PAN. Logika politik yang muncul adalah hegemoni itu diperoleh karena kemampuan untuk melakukan konsolidasi politik.

Artikel ini tidak bermaksud untuk menguraikan faktor-faktor yang menjadi kemenangan PAN, tetapi fokus pada institusionalisasi partai politik. Menjadi pertanyaan apakah PAN di Provinsi Sulawesi Tenggara sudah menjalankan fungsinya dengan baik dan telah terinstitusionalisasi? Pertanyaan ini menjadi penting, sebab partai politik di Indonesia belum tercipta institusionalisasi dengan baik. Partai hanya menjalankan aktivitasnya hanya pada momen pemilu saja. Setelah itu, masyarakat tidak mengetahui apa yang dilakukan partai. Padahal, menurut Huntington (2004), pelembagaan atau institusionalisasi partai adalah suatu proses pengorganisasian dan prosedur untuk mencapai stabilitas dan nilai tertentu. Karena itu, pelembagaan politik adalah suatu proses dimana kepentingan, konflik, tuntutan, maupun dukungan warganegara terhadap sistem politik disalurkan melalui lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan untuk mendistribusikannya. Terkait dengan hal tersebut, keberhasilan PAN di Sulawesi Tenggara perlu ditelusuri lebih dalam, apakah keberhasilan yang diraih karena memang sudah melembaga, ataukah karena ada penjelasan lain.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Studi tentang institusionalisasi parpol akan tepat bila didekati dengan *case study* karena berkenaan dengan pertanyaan bagaimana atau mengapa, peneliti memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki dan fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer di dalam konteks kehidupan nyata (Yin, 2006). Lebih spesifik, riset ini merujuk pada instrumental case study, yang merupakan studi kasus untuk alasan eksternal, bukan semata karena ingin mengetahui hakekat kasusnya sendiri. Kasus yang diteliti ditempatkan sebagai sarana untuk memahami sesuatu yang berada di luar kasus, untuk membuktikan suatu teori yang sebelumnya telah ada.

Fokus dan Lokasi Penelitian

Fokus dan lokasi dalam penelitian ini adalah institusionalisasi PAN Sulawesi Tenggara dengan dua pertimbangan, yaitu: (1) pertimbangan dana dan waktu apabila harus meneliti sampai pada semua Dewan Pimpinan Cabang Kabupaten; (2) masih kuatnya watak sentralisasi partai politik menjadikan penelitian mengenai institusionalisasi partai politik di tingkat lokal sehingga akan lebih baik jika menjadikan PAN Wilayah sebagai lokus penelitian.

Sumber Data

Sumber Data sebagai sebuah metode yang secara sistematis menggali informasi tentang seseorang, *setting* sosial, peristiwa atau kelompok yang memungkinkan peneliti untuk mengerti bagaimana proses tersebut berlangsung dan berfungsi (Berg, 2001) maka mutlak dibutuhkan sumber-sumber data valid yang akan menyokong diperolehnya tujuan tersebut. Sumber data primer di dapat dari wawancara dengan informan kunci, mencakup tokoh senior PAN, deklarator PAN, sekretaris PAN Wilayah Sulawesi Tenggara untuk menggali dan mendalami perjalanan PAN. Data primer lain di dapat dari informasi orang-orang kunci di lingkaran Nur Alam yang secara langsung terlibat dalam aktivitasnya baik kapasitasnya sebagai Gubernur maupun sebagai Ketua PAN. Data sekunder dilacak peneliti melalui dokumen-dokumen dan arsip yang mendukung dilaksanakannya strategi

di atas. Beberapa sumber tersebut meliputi dokumen organisasi, arsip di Kesbangpol Provinsi Sulawesi Tenggara, KPU Provinsi Sulawesi Tenggara, serta arsipkliping berita baik media massa cetak dan *on line* yang melacak perjalanan PAN Sulawesi Tenggara.

Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi.

Teknik pengumpulan data melalui observasi sangat membantudalam pengumpulan dalam mengamati kondisi yang selama ini terjadi. Observasi yang dilakukan dengan mengamati perilaku dan berbagai kejadian-kejadian yang mempunyai relevansi dengan masalah yang diteliti.

b. Wawancara.

Dalam tulisan ini penulis melakukan wawancara terhadap Deklarator PAN, sekretaris PAN, orang dekat Nur Alam. Wawancara ini sangat penting karena banyak informasi yang didapatkan melalui wawancara. Orang - orang yang diwawancarai adalah mereka yang mempunyai kapasitas baik dalam organisasi maupun dalam pemerintahan sehingga informasi yang didapatkan dapat dipertanggungjawabkan.

c. Studi Pustaka.

Menambah referensi sebagai pengetahuan tambahan dalam analisis maka studi pustaka merupakan bagian terpenting dalam analisis. Studi pustaka adalah teknik dimana penulis membaca buku – buku (referensi) yang terkait dengan penelitian ini, dimaksudkan untuk menambah pengetahuan bagi penulis dalam menganalisis masalah yang diteliti.

Teknik Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari hasil observasi dan menyimpulkan beberapa informasi dari informan, dokumen-dokumen (buku) sebagai referensi maupun data dokumen organisasi yang merupakan data-data atau temuan lapangan. Setelah data tersebut dihimpun dan diklasifikasi menurut kebutuhan data, kemudian dianalisa secara deskriptif, yaitu memberikan gambaran atau penjelasan terhadap institusionalisasi PAN melalui sejumlah tahapan-tahapan melalui tokoh sentralnya yakni Nur Alam. Teknik analisis seperti ini ini sangat tepat dan layak dijadikan data dalam

suatu penelitian ilmiah. Menurut Strauss dan Corbin (2009) bahwa metode deskripsi dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak, atau sebagaimana adanya.

Hasil dan Pembahasan

Proses Pelembagaan PAN: Tahap Awal

PAN didirikan pada tanggal 23 Agustus 1998 berdasarkan pengesahan Depkeh HAM No. M-20.UM.06.08 tgl 27 Agustus 2003. Kelahiran Partai Amanat Nasional (PAN) oleh Majelis Amanat Rakyat (MARA), merupakan salah satu organ gerakan reformasi pada era pemerintahan Soeharto, PPSK Muhammadiyah, dan Kelompok Tebet. PAN dideklarasikan di Jakarta pada 23 Agustus 1998 oleh 50 tokoh nasional, di antaranya mantan Ketua umum Muhammadiyah, Prof. Dr. H. Amien Rais, Goenawan Mohammad, Abdillah Toha, Dr. Rizal Ramli, Dr. Albert Hasibuan, Toety Heraty, Prof. Dr. Emil Salim, Drs. Faisal Basri, M.A., A.M. Fatwa, Zoemrotin, Alvin Lie Ling Piao, dan lainnya. Sebelumnya pada pertemuan tanggal 5–6 Agustus 1998 di Bogor, mereka sepakat membentuk Partai Amanat Bangsa (PAB) yang kemudian berubah nama menjadi **Partai Amanat Nasional** (Dokumen PAN, 1998).

Penataan organisasi PAN dibentuk mulai dari level pusat sampai level ditingkat desa/kelurahan. Di tingkat nasional terdapat DPP dengan Kongres sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi. Di tingkat provinsi, ada Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) dengan Muswil sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi. Di tingkat kabupaten/kota ada Dewan Pimpinan Daerah (DPD) untuk dengan Musda sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi. Di tingkat kecamatan atau nama lain yang setingkat Dewan Pimpinan Cabang (DPC) dengan Muscab (Musyawarah Cabang) sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi. Dewan Pimpinan Ranting (DPRt) untuk di tingkat

kelurahan/desa/nagari dan/atau nama lain yang setingkat, dengan Musran (Musyawarah Ranting) sebagai institusi pengambilan keputusan tertinggi.

Dalam rangka untuk menjangkau pengaruhnya ke daerah, maka PAN dibentuk di seluruh daerah di Indonesia, termasuk di Sulawesi Tenggara. Awal pembentukannya yakni dengan adanya Komite Persiapan Pembentukan Wilayah (KPW) sebagai Embrio PAN Provinsi Sulawesi Tenggara. Anggota KPW dari berbagai latar belakang tokoh, diantaranya pensiunan PNS, politisi, akademisi, dan tokoh masyarakat. Beberapa tokoh yang terlibat dalam KPW seperti La Imu (Tokoh Muhammadiyah/Tokoh Masyarakat), Habil Marati (Tokoh Masyarakat), La Aouwu (Tokoh Masyarakat), Arbab Poebka (Akademisi/pengacara), Nur Alam (Politisi), Andre Jufri (Politisi). Tugas dari KPW yakni menyelenggarakan Muswil dan deklarasi PAN Sulawesi Tenggara.

Jika memperhatikan awal kemunculannya, bahwa PAN berupaya menggabungkan antara peran aktor dan lembaga. Salahsatunya yaitu institusi Muhammadiyah yang secara tidak langsung berperan sebagai simpul jaringan personal dalam pembentukan PAN Sulawesi Tenggara. Cara itu ditempuh agar partai politik membutuhkan akar yang kuat di masyarakat. Bagaimana agar partai politik mempunyai keterkaitan dengan masyarakat? Program seperti apa yang perlu untuk dibuat agar mempunyai keterkaitan dengan masyarakat? Jika partai ingin terinstitusionalisasi maka diharapkan masyarakat mempunyai keterkaitan yang kuat dengan partai politik (Mainwaring, 1999). Pengakaran partaidimaksudkan agar partai terikat dengan masyarakat khususnya konstituennya.

Kemunculan Nur Alam di PAN dimulai dari Hasil Muswil I dengan menduduki posisi sebagai sekretaris Partai, dengan ketuanya yakni Andre Jufri. Hanya dua tahun Andre Jufri memimpin, dan selanjutnya pada Muswil II, Nur Alam terpilih sebagai ketua PAN. Terpilihnya Nur Alam menjadi ketua tidak mengagetkan. Soalnya, saat awal terbentuk, ia sudah menjadi sekretaris PAN dan dengan latar belakang sebagai pengusaha tentu saja menjadi salah satu faktor alasan agar dapat memperkuat basis pendanaan partai. Fenomena dapat dipahami sebagai upaya agar partai politik dapat terinstitusionalisasi yakni adanya pengorganisian secara internal baik dari segi pembiayaan, struktur, prosedur mulai dari level paling bawah sampai level paling atas secara komprehensif (Mainwaring, 1999).

Mengenai sosok Nur Alam sendiri, latar belakangnya adalah sebagai pengusaha. Ia merintis sebagai kontraktor di PT. Pertiwi Agung pimpinan Umar Saranani. Setelah itu,

pindah di PT. Timbel Mas milik pengusaha Khairuddin Pondiu. Kemudian ia mendirikan PT. Tamalakindo Puri Perkasa, perusahaan yang dikemudian hari sukses menjadikannya pengusaha handal. Dari bendera perusahaan ini dipercaya mengerjakan proyek-proyek kontraktual di Diknas Sulawesi Tenggara, di Unhalu dan di beberapa kantor pemerintah lainnya.

Bisnisnya semakin membesar setelah dekat dengan elit pimpinan PAN di tingkat pusat. Ia mengakrabkan diri dengan Amin Rais (Ketua MPR-RI/Ketua DPP PAN), Hatta Rajasa (Sekjen PAN, Menteri Perhubungan), Bambang Soedibyo (Menteri Diknas), Yahya Muhaimin, Malik Fajar (Menteri Agama) dan sejumlah petinggi PAN lainnya di era presiden Gus Dur hingga SBY. Dari sini, ia mulai merambah proyek-proyek besar berskala nasional di beberapa daerah di Indonesia.

Dengan sumber daya finansial yang dimiliki oleh Nur Alam yang kemudian menempati posisi Ketua PAN tentu saja diharapkan agar ada kesinambungan partai terutama dari segi pendanaan. Padahal, dalam *recruitmen* di partai politik perlu juga memperhatikan aspek lain misalnya loyalitas, meritokratis yakni atas dasar profesional, posisi penting dalam masyarakat, dan sumber daya yang dimiliki (Geddes, 1994). Dengan perkataan lain, PAN Sulawesi Tenggara mempertontonkan pragmatisme politik dalam *recruitmen* Ketua partai.

Pada tahap pembentukan juga dengan memanfaatkan berbagai media massa sebagai saluran komunikasi politik untuk mempublikasikan kegiatan organisasi. Selain itu, semangat kolektif yang hadir pada fase awal pembentukan merupakan modal untuk menjadikan partai lebih dikenal oleh masyarakat luas. Kehadiran berbagai elemen dalam struktur organisasi yang cukup kompleks memperlihatkan karakter partai yang inklusif merupakan hal esensial untuk pelebagaan partai politik.

Paparan di atas telah memberi sinyal adanya pelebagaan (institusionalisasi) yang cukup kuat di tubuh PAN Sulawesi Tenggara di awal pembentukannya. Hal itu terlihat dari persiapan yang dilakukan yakni pembentukan KPW, *recruitmen* ketua atas pola survive dan komposisi pengurus yang akomodatif yang merupakan fondasi awal bagi PAN Sulawesi Tenggara untuk melembaga.

Tahap Mendekatkan Diri ke Pemilih

Proses pelembagaan PAN dapat dilihat dari dua momen yakni interaksi parpol di internal, dan interaksi parpol dengan eksternal. Arena internal yakni mencerminkan dinamika parpol pada struktur organisasi dan arena eksternal yakni ketika Ketua PAN menjadi Gubernur Sulawesi Tenggara 2007-2017.

Pelembagaan partai di tingkat internal yakni dengan menata struktur organisasi menjadi partai yang modern. Penataan struktur dilakukan dengan mengkombinasikan pada kader muda dan tokoh yang sudah tua untuk menjadi pengurus DPW. Pemilihan personel dilakukan dengan mempertimbangkan kapabilitas dan jenjang pengalaman partai. Pada tahun 2000-2005, komposisi pengurus didominasi oleh politisi muda. Nur Alam yang saat itu berusia 38 tahun sudah menjadi Ketua Partai. Sekretarisnya yakni Arbab Poepka (40 th) yang juga duduk sebagai anggota DPR utusan PAN dapil Sulawesi Tenggara. Beberapa tokoh muda asal Muhammadiyah juga direkrut misalnya Sukarman (mantan Ketua IMM), Rahwamati Badala (mantan Ketua Immawati). Sementara generasi “tua” yang ikut mendirikan PAN Sulawesi Tenggara, ditempatkan di pos Majelis Penasehat Partai Wilayah (MPPW) seperti Andre Jufri, Abdul Rahman Katjong (tokoh Muhammadiyah), Abdul Jabar Hibali (tokoh masyarakat).

Dengan memperhatikan hal di atas, tampak bahwa PAN dikategorikan sebagai tipologi partai *catch-all* (Kircheimer dalam Imawan, 2005). Partai *catch-all* adalah partai yang menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya. Pembentukan partai politik jenis ini tanpa pandang bulu, dimana partai politik tetap mempertahankan pengikut aslinya dari kelas awal yang dibentuk dan selanjutnya merangkul pengikut lainnya. Format ini mengagungkan pragmatisme dan rasionalitas sebagai pilar penyangga sistem politik yang demokratis, sehingga masyarakat mampu menyikapi berbagai masalah tanpa prakonsepsi, tanpa distorsi ideologis, dan tanpa kekakuan bersikap partisan.

Posisi ini menunjukkan bahwa PAN bukan partai yang berdasarkan agama atau partai etnis, namun ia lebih menonjolkan prinsip nonsektarian serta nondiskriminatif. PAN diikat oleh cita-cita politik dan landasan etika sosial yang sama. Muhammadiyah sebagai basis sosial awal PAN, menjadi mencair dengan sifat keterbukaan. Muhammadiyah sebagai basis sosial dasar akan tetap dipertahankan, namun PAN juga akan berusaha merangkul semua elemen bangsa, tanpa ada sekat-sekat sosial.

Program PAN Sulawesi Tenggara disusun oleh departemen di DPW PAN Sulawesi Tenggara. Ada sejumlah kegiatan DPW PAN Provinsi Sulawesi Tenggara yang memberi sedikit kontribusi bagi pelebagaan PAN di Sulawesi Tenggara. Kegiatan itu berkenaan dengan perkaderan, informasi strategis, jaringan kerjasama, budaya masyarakat, dan pencarian dukungan. Untuk menyediakan kader-kader yang handal, selama periode ini DPW PAN Provinsi Sulawesi Tenggara telah melaksanakan Pelatihan Instruktur Tingkat Wilayah, latihan Kader Amanat Madya (KAM) dan Latihan Kader Amanat Dasar Plus (LKAD Plus). Frekuensinya tergantung dari kebutuhan dan alokasi anggaran yang tersedia. Dari sekian pelatihan tersebut, maka diharapkan ada kader inti yang akan menjadi ujung tombak partai dalam mendapat dukungan dari masyarakat. Para kader inti tersebut kemudian melakukan rekrutmen dengan dua pendekatan. Pertama, pendekatan individu (*personal approach*), yakni setiap kader harus mampu merekrut anggota masyarakat, tokoh masyarakat, public figure dan tokoh organisasi untuk menjadi simpatisan dan kader partai. Kedua, pendekatan institusi (*institutional approach*), yakni merekrut kader dari berbagai organisasi yang oleh pengurus PAN dapat dikualifikasikan sebagai sumber atau simpul kader.

Pada arena eksternal, wajah PAN Sulawesi Tenggara sangat menonjol setelah Nur Alam sebagai Ketua PAN menjadi Gubernur Sulawesi Tenggara. Melalui posisi tersebut, benar-benar dimanfaatkan oleh PAN sebagai media konsolidasi kekuatan PAN. Kebesaran partai berlogo matahari dibawah kepemimpinan Nur Alam dapat dilihat dari perolehan jumlah kursi pada pelaksanaan pemilu 2004, 2009 dan 2014. Penambahan kursi terlihat di level DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota se Sulawesi Tenggara. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Perolehan Kursi PAN di Tingkatan Lembaga Perwakilan pada Pemilu 2004, 2009, 2014

| No | Tingkatan | Perolehan Kursi Periode Pemilu | | |
|----|---------------------|--------------------------------|------|------|
| | | 2004 | 2009 | 2014 |
| 1 | DPR | 1 | 2 | 1 |
| 1 | DPRD Provinsi | 6 | 7 | 9 |
| 2 | DPRD Kabupaten/Kota | 45 | 48 | 75 |

Konfigurasi perubahan perolehan kursi PAN pada Pemilu 2004, 2009 dan 2014 di atas menunjukkan peningkatan yang signifikan di semua DPRD Kabupaten/Kota. Khusus di pemilu 2014, peningkatan jumlah kursi yang paling besar ialah pada DPRD Kabupaten Buton, dari 2 kursi melonjak menjadi 10 kursi, atau bertambah 8 kursi, disusul Butur dari 4 menjadi 9 kursi, Bombana dari 2 menjadi 9 kursi. Sedangkan yang mengalami penurunan adalah di DPRD adalah DPRD Kolut dari 5 kursi menjadi 3 kursi. Untuk DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara, PAN juga mengalami kenaikan perolehan kursi dari 6 kursi menjadi 7 dan 9 kursi pada pemilu 2004, 2009 dan 2014.

Hegemoni PAN dibawah komando Nur Alam juga sukses dalam Pilgub dan Pilkada. Di arena pilgub, Nur Alam-Saleh Lasata (NUSA) bertarung di Pilgub Sulawesi Tenggara tahun 2007 meraih persentase suara 42,78 persen berhasil menumbangkan *incumbent* Ali Mazi-Abdul Samad (AZIMAD) yang meraih 39,34 persen. Selanjutnya pada pilgub 2012, sebagai *incumbent* pasangan Nur Alam-Saleh Lasata mengalahkan kompetitor politiknya yakni Buhari Matta/Amirul Tamim, Ridwan Bae/Khaerul Saleh.

Sementara di arena pilkada kabupaten/kota, PAN Sulawesi Tenggara berhasil memenangkan sepuluh (10) bupati/walikota dari 12 (dua belas) pilkada kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara selama tahun 2010-2013. Banyak bupati/walikota tersebut yang kemudian menjadi pengurus DPW PAN Provinsi atau Ketua DPD PAN Kabupaten/Kota. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 2. Calon Bupati/Walikota dari PAN dan Pemenang Pilkada Kabupaten se-Sulawesi Tenggara Periode 2010-2013

| No | Nama Kabupaten/Kota | Calon Bupati/Walikota PAN dan Koalisinya | Pemenang Pilkada | Tahun |
|----|--------------------------|--|----------------------------|-------|
| 1 | Kabupaten Konawe Selatan | Imran/Sutoarjo Pondiu | Imran/Sutoarjo Pondiu | 2010 |
| 2 | Kabupaten Muna | L.M Baharuddin/Malik Ditu | L.M Baharuddin/Malik Ditu | 2010 |
| 3 | Buton Utara | Ridwan Zakaria/Harmin Hari | Ridwan Zakaria/Harmin Hari | 2010 |
| 4 | Konawe Utara | Aswad Sulaiman/Ruksamin | Aswad Sulaiman/Ruksamin | 2011 |
| 5 | Wakatobi | Hugua/Arhawi | Hugua/Arhawi | 2011 |
| 6 | Bombana | Tafdil/Mashyura | Tafdil/Mashyura | 2011 |

| | | | | |
|----|--------------------|--------------------------------|---------------------------------|------|
| 7 | Kota Kendari | Asrun/Musadar Mappasomba | Asrun/Musadar Mappasomba | 2012 |
| 8 | Kabupaten Buton | Samsu Umar Samiun/La Bakry | Samsu Umar Samiun/La Bakry | 2012 |
| 9 | Kolaka Utara | Anton/H.Abbas | Rusda Mahmud/Bobby Alimuddin | 2012 |
| 10 | Kota Bau-Bau | Tamrin/Wa Ode Masra Manarfa | Tamrin/ Wa Ode Masra Manarfa | 2013 |
| 11 | Konawe | Kerry Konggoasa/Pasinringi | KerryKonggoasa/Pasinringi | 2013 |
| 12 | Kolaka | Amir Sahaka/Rais Galu | Ahmad Safei/Fachruddin Rahim | 2013 |

Sosok Nur Alam dapat dikatakan sebagai motor utama penggerak dari PAN. Saat menjadi Wakil Ketua DPRD Sulawesi Tenggara, ia sering mengkritisi kebijakan pemerintah yang dianggap menyimpang. Pada awal pemerintahan Ali Mazi, Nur Alam telah menunjukkan aksi kritisnya ketika kebijakan Gubernur baru (Ali Mazi) akan mengubah lambang atau logo daerah Sulawesi Tenggara. Menurut Nur Alam, logo daerah Sulawesi Tenggara yaitu binatang *anoa* dikatakan merupakan lambang yang sangat mudah untuk memperkenalkan provinsi ini di mata daerah lain, sebab *anoa* merupakan satwa khas Sulawesi Tenggara. Selain itu, Nur Alam lebih tertarik untuk melihat aksi pembenahan dan pembangunan Gubernur baru yang telah menjajikan peningkatan iklim investasi Sulawesi Tenggara senilai 52 triliun dalam waktu lima tahun yang dimuat dalam visi dan misi Gubernur baru saat itu.

Citra figur jauh dari kesan serakah terhadap jatah fasilitas pemerintahan, juga berusaha ditunjukkan oleh Nur Alam. Saat sudah ditetapkan sebagai calon Gubernur, ia mengembalikan asset daerah yang dipakainya saat menjabat Wakil Ketua DPRD periode 2004-2009 kepada pemerintah daerah yang diwakili Sekretaris DPRD. Asset yang diserahkan tersebut yakni dua unit mobil Ford Everest dan Kijang Krista.

Dari uraian di atas terlihat bahwa posisi Nur Alam sangat kuat baik di internal organisasi PAN, Nur Alam berkontribusi besar dan posisinya sangat kuat. Apapun keputusan Nur Alam maka secara otomatis menjadi keputusan PAN. Demikian halnya di eksternal, Nur Alam tidak hanya menjadi ikon PAN, tetapi menjelma menjadi 'bosisme lokal' (Migdal, 1988; Suaib & Zuada, 2015). Pola hubungan yang terjalin antara Nur Alam

dan fungsionaris PAN Sulawesi Tenggara, menyiratkan adanya pola hubungan *patronage* (patronase).

Patronase merujuk pada materi atau keuntungan lain yang didistribusikan oleh politisi kepada para pendukungnya. Sementara klintelistik merujuk pada relasi kekuasaan yang personalistik (Hutchcroft, 2014), dan keuntungan material dipertukarkan dengan dukungan politik. Hutchcroft merujuk pada tulisan-tulisan sebelumnya yakni Scott (1972), yang menekankan bahwa relasi klintelistik adalah relasi tatap muka secara langsung. Pola hubungan seperti inilah yang terjadi antara Nur Alam dengan fungsionaris PAN Sulawesi Tenggara. Dengan mempertimbangkan kewenangan Ketua yang besar, bantuan dana untuk partai tidak sedikit, dan usaha yang telah dilakukan Nur Alam untuk membesarkan partai, mendorong fungsionaris DPW PAN bersikap manut. Di sisi lain, kewanitaan ini dilakukan dengan tujuan peningkatan karir politik yang bersangkutan. Pertukaran sumber daya yang terjadi merujuk pada sumber daya material dan posisional.

Fenomena munculnya patronase di dalam partai juga bukan fenomena baru, meski berbeda dengan patronase politik pada umumnya, dimana patron lebih kolektif dalam pola relasi pertukaran. Akses sumber daya patronase disediakan oleh pemimpin partai dengan jalan membangun dan menjaganya lewat mendistribusikan insentif selektif ke aktivis partai dan elit partai agar loyal kepada organisasi (Katz, 2014).

Upaya yang dilakukan untuk melembagakan partai secara eksternal dilakukan melalui figur Nur Alam. Dengan kapasitasnya sebagai gubernur, Nur Alam mempunyai kesempatan untuk mendengarkan langsung setiap keluhan kesah, harapan dan pandangan masyarakat. Pada saat itu ia dapat bertatap muka langsung dengan warga setempat dan dapat berbicara banyak, apakah itu perihal pribadi, kemasyarakatan, hingga pembangunan daerah. Selama kepemimpinannya, diperkenalkan program BAHTERAMAS, yakni bertumpu pada tiga kegiatan utama yakni pembebasan pendidikan gratis, pembebasan kesehatan gratis dan bantuan *block grant* bagi tiap desa 100 juta setiap tahun.

BAHTERAMAS termasuk jenis *programmatic goods* (Aspinal, 2014) karena penyaluran bantuan sifatnya fisik dan pelayanan sosial. Bagi masyarakat yang menerimanya, hal itu dianggap sebaagai hadiah (*gift*) dan tentu saja ia perlu membalasnya. Dalam melakukan setiap kunjungan kerja ke daerah, Nur Alam mampu menjawab aspirasi dan tuntutan masyarakat dengan langsung menjawab saat itu juga. Tidak memberi janji

tapi memberi solusi. Desa yang butuh traktor dibelikan traktor, jika ada yang minta dibangun masjid langsung diberi dana bantuan saat itu juga. Melalui program BAHTERAMAS dapat menjaga kepatuhan dari pemilih dengan bersedia memberikan suaranya karena telah menerima hadiah dan pelayanan.

Demikianlah, Nur Alam telah mampu memanfaatkan struktur kesempatan (*structure of opportunity*) yang ada sehingga mampu mendongkrak citra dirinya dan partainya. Simbol yang ditampilkan adalah simbol membantu masyarakat miskin dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan bantuan uang tunai. Nur Alam seakan-akan tampil seperti sinterklas yang membagi-bagikan hadiah untuk anak-anak. Pola patron-klien yang dilandasi prinsip utilitarianisme telah tercipta dalam hubungan Gubernur dan masyarakat Sulawesi Tenggara. Fenomena klientilistik ternyata tidak saja berlangsung di internal PAN Sulawesi Tenggara, namun juga menjalar ke lingkungan eksternal.

Masyarakat umum yang telah terbiasa dengan bantuan-bantuan dari sang Gubernur secara tidak langsung telah menjadi *client* yang siap memberi dukungan ke PAN. Bagi mereka, Nur Alam adalah representasi dari PAN, sehingga pola ini menguntungkan PAN Sulawesi Tenggara yang perolehan suaranya meningkat drastis pada Pemilu 2014. Secara pragmatis tentu saja masyarakat akan lebih mendukung partai atau seseorang yang telah memberi “manfaat” bagi mereka. Kunjungan kerja Nur Alam ke daerah yang cukup tinggi, pada dasarnya memiliki makna kemasyarakatan. Selain sebagai urusan kedinasan seorang kepala daerah, kunjungan ke daerah dijadikan ajang pendekatan kepada masyarakat dengan membawa simbol-simbol kepribadiannya (Kuntowijoyo, 2006). Simbol yang ditampilkan adalah simbol ekonomi, simbol kedermawanan seorang pemimpin kepada rakyatnya. Fenomena klientilistik ternyata tidak saja berlangsung di internal PAN Sulawesi Tenggara, namun juga menjalar ke lingkungan eksternal.

Selain di struktur, daya pikat Nur Alam karena personalitasnya dengan berasal dari latar belakang pengusaha terkenal dengan solidaritas sosialnya yang tinggi. Dengan tingginya rasa solidaritas sosial, telah membentuk citra Nur Alam sebagai seorang altruis, seorang pemimpin yang lebih mementingkan kepentingan orang banyak daripada kepentingan dirinya sendiri. Di balik perannya sebagai Gubernur, bendera PAN tetap melekat pada dirinya karena ia tidak bisa dilepaskan begitu saja dari kapasitas sebagai Ketua PAN Sulawesi Tenggara.

Tentu saja fenomena di atas menjadi ancaman bagi terlembaganya partai politik karena tergantung pada figur. Penekanan pada tulisan ini adalah pada institusionalisasi PAN Sulawesi Tenggara yang menunjukkan karakter *spatial institutionalized party*, yaitu partai yang didalamnya tidak terjadi pelembagaan yang sempurna karena kehadiran elemen-pengancam. Sebagaimana diuraikan pada bagian awal tulisan, proses pelembagaan yang sebenarnya sejak awal sudah berada di jalur yang benar (*on the track*) menjadi tersendat karena disaingi oleh kehadiran figur yang menguat dalam proses politik lokal, yaitu figur Nur Alam. Dari perspektif kepentingan politik, pada dasarnya telah terjadi ketidaksengajaan Nur Alam membesarkan PAN, karena logika yang memaksanya mendekati ke masyarakat ialah dengan motif agar bisa terpilih kembali sebagai Gubernur untuk kedua kalinya, selain karena program BAHTERAMAS yang termasuk *programming politic*. Melalui program tersebut dapat mengontrol kepada pemilih untuk dapat memberikan suaranya pada pelaksanaan pemilu.

Selain di dorong rasionalitas politik, sikap dan perilaku Nur Alam ini bisa diterangkan dengan pendekatan sikap politik dari sisi psikologis. Sikap politik seseorang tidak terjadi begitu saja, melainkan melalui proses yang panjang. Proses ini dimulai sejak masa kanak-kanak di mana seseorang mendapat pengaruh politik dari orang tua dan kerabat dekat. Lalu, seseorang mendapat pengaruh politik dari berbagai kelompok di luar keluarga seperti teman sebaya, teman sekolah, kelompok panutan, dan sebagainya (Nursal, 2004)

Kenyataan seperti itu dialami oleh PAN Sulawesi Tenggara saat ini. Meski PAN mendapat keuntungan dengan tampilnya ketua partai Nur Alam sebagai Gubernur, tetapi yang terjadi justru pelemahan pelembagaan PAN. Dengan kata lain ada sentralisme yang berlebihan di tangan satu orang sehingga gagal membangun untuk menata kolektivitas. Memang di permukaan terlihat seperti kolaborasi, tetapi jika dilihat dari sisi pelembagaan jelas bahwa telah terjadi kontestasi antara PAN dan Nur Alam. Ini yang kemudian menjadi ancaman serius bagi pelembagaan PAN di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Fenomena itu terlihat pada saat momen pilkada serentak kali ini, karena tidak semua pengurus PAN di daerah menyetujui langkah politik yang ditempuh oleh Nur Alam, tetapi dengan mengambil langkah politik sendiri. Karena itu pada masa mendatang menjadi penting untuk mendesain sistem rekrutmen anggota dan kaderisasi. Sebab, selama ini, misalnya untuk rekrutmen pejabat publik sangat kental diwarnai oleh kedekatan personal,

tokoh populer, atau saudagar kaya sehingga mengabaikan kompetensi, visi, dan kaderisasi partai.

Tidak ada jalan lain, selain PAN melakukan institusionalisasi partai (Huntington (2004); Mainwaring (1999); dan Torcal, Guntehr, dan Montero [2002]). Huntington (2004) mengemukakan bahwa proses organisasi yang terinstitusionalisasi jika didalamnya ada nilai dan stabilitas. Ia mengukur institusionalisasi atas dasar 4 kriteria yakni adaptabilitas, kompleksitas, autonomy, dan koherensi. Mainwaring (1999) bahwa partai institusionalisasi jika mempunyai basis masyarakat yang cukup kuat, dan loyal sama partai. Sebagian besar pemilih melakukan identifikasi dirinya dengan partainya, dan memiliki kesamaan interes yang dapat dihubungkan dengan partai politik. Sementara itu, Torcal, Guntehr dan Montero (2002) menyebut bahwa institusionalisasi partai jika mempunyai legitimasi dan kompetisi di dalam partai.

Akibat tidak terjadinya institusionalisasi PAN, pada momen pilkada serentak tahun 2015, batu ujian dihadapi oleh PAN. Soalnya, tidak semua Ketua DPD PAN Kabupaten tunduk dan patuh dengan instruksi DPW PAN dibawah komando Nur Alam. Pada saat pencalonan, ada 3 DPD PAN Kabupaten yang tidak mematuhi instruksi DPW PAN yakni DPD PAN Konsel, DPD PAN Kolaka Timur dan DPD PAN Konawe Utara. Nur Alam sendiri mengambil langkah politik dengan mendukung calon yang bukan lahir dari rekomendasi PAN, tetapi lebih mendukung calon lain yang diusung oleh partai lain.

Penutup

Kesimpulan

Proses pelembagaan PAN Sulawesi Tenggara awalnya berada pada jalur yang benar (*on the track*). Hal itu terlihat dengan pembentukan KPW, pembentukan struktur yang kompleks, dan akomodasi pengurus dari berbagai unsur. Tetapi proses pelembagaan tersebut terganggu karena munculnya figur kuat Nur Alam di tubuh PAN. Nur Alam menjadi simbol patronase bukan saja di internal partai tetapi juga di arena eksternal partai. Akibatnya, PAN mengalami dilema karena proses pelembagaan partai tidak berjalan sebagaimana mestinya. Penguatan personalisasi di tubuh partai disebabkan karena pelembagaan partai yang lemah. Keadaan ini perlu diantisipasi oleh partai, sebab jika partai hanya tergantung pada kekuatan figur, maka ketika ia tidak memiliki basis material dan sumber daya yang kuat lagi, maka partai politik juga akan melemah.

Dalam upaya untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi, institusionalisasi parpol dibutuhkan agar proses kompetisi antar partai memiliki pijakan yang berkelanjutan bagi demokratisasi. Karena itu adalah penting dalam proses demokrasi, kompetisi antar partai tidak sekedar menang-kalah saja, tetapi menjadi penting bagi partai untuk melakukan institusionalisasi partai politik. Dengan kata lain, instisionalisasi parpol dibutuhkan guna merawat demokrasi (Dix, 1992).

DAFTAR PUSTAKA

Aspinal, Edward. 2014. "When Brokers Betray: Clientalism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia", *Critical Asian Studies* 46, no. 4.

Amal, Ichasul, 1988. *Teori-teori Mutahir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Berg, Bruce Lawrence. 2001. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon.

Budiardjo, Miriam. 2003. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Corry, J.A. dan Abraham, Hendry. J.1984. 'Elements of Democratic Government, dalam Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Yogyakarta: Liberty.

Dix, Robert. 1992. 'Political Parties Democratization and the Institutionalization of Latin American'. *Comparative Political Studies* 24, 4.

Dokumen PAN.1998.*Maklumat PAN* diambil dari <https://id.wikipedia.org/wiki/Pan>.

Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

Huntington, Samuel P. 2004. *Tertib Politik pada Masyarakat yang Sedang Berubah*, (terj.), Jakarta: Rajawali Press.

Hutchercoft, Raul. 2014. 'Linking Capital and Countryside: Patronage and Clientalism in Japan, Thailand and The Philpinas', dalam *Clientalism, Social Policy and the Quality of Democracy*, diedit oleh Diego Abente Brun dan Larry Diamond, Baltimore: Jhon Hapkins University Press.

Imawan, Riswandha. 2005. 'Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri', *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, Yogyakarta: Fisipol UGM.

Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross National Survey*, London: Macmillan.

Kambo, Gustiana A., dan Achmad Zulfikar. 2015. *Prosiding Seminar Nasional Pilkada Serentak*. Makassar: Program Studi Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Kuntowijoyo. 2006. *Raja, Priyayi, Kawula*. Yogyakarta: Ombak

Katz, Richard. 2014. 'The Internal Life of Parties', *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, p. 701-22.

Maunwaring, Scot. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Nursal, Adman. 2004. *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu*. Jakarta: Gramedia.

Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Randall, Vicky dan Svasand, Lars. 2015. 'Party Institutionalization in New Democracies'. *Jurnal Party Politics*, Vol. 8, no 1. Januari diambil dari <http://www.yorku.ca/~Party%20Politics%20vol%208%20Randall%20and%200>.

Sartori, Giovanni. 1984. *Parties and Party Systems a Framework for Analisis*. New York: Cambridge University Press.

Suaib, Eka dan Zuada, La Husen. 2015. 'Fenomena 'Bosisme Lokal' di Era Desentralisasi: Studi Hegemoni Politik Nur Alam di Sulawesi Tenggara'. *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 12, No.2, Desember 2015. hal. 51-69, Jakarta: LIPI.

Subhan, Ahmad. 2015. *Pergulatan dalam Proses Pelembagaan Partai Politik di Tingkat Lokal*. Diambil dari http://www.academia.edu/.../Pergulatan_dala...

Strauss, Anselm dan J. Corbin. 2009. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Tata Langkah dan Teoritisasi Data*. Jakarta: Pustaka Pelajar.

Torcal, Mariano; Gunther, Richard; dan Montero, (2002). 'Anti-Party Sentiments in Southern Europe'. In Richard P. Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz (Eds.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Yin, Robert K. 2006. *Studi Kasus Desain dan Metode*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Yuda, Hanta. (2015). *Potret Institusionalisasi Partai Politik Indonesia: Dinamika, Karakter, dan Prospek Pasca Pemilu 2009*, diambil dari <http://www.poltracking.com/.../577-buku-bagian-ketiga>.