

PROCEEDING



KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA ke-3

Bukittinggi, 5-8 September 2016

DEMOKRATISASI PARTAI POLITIK



Pusat Studi Konstitusi
Fakultas Hukum Universitas Andalas



TAIIR FOUNDATION

PROSIDING

KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA Ke-3

“DEMOKRATISASI PARTAI POLITIK DI INDONESIA”

Padang-Bukittinggi, 5-8 September 2016

EDITOR:

Feri Amsari, S.H., M.H., L.LM.
Charles Simabura, S.H., M.H.
Khairul Fahmi, S.H., M.H.

TIM PENYUSUN:

M Nurul Fajri, S.H., M.H.
Mochtar Hafiz., S.H.

DITERBITKAN OLEH:

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas
Gedung Bersama, Lt. 2 Fakultas Hukum Universitas Andalas
Kampus Limau Manis, Padang
Email: sekretariat@pusako.or.id
Telp/Fax: (0751) 775692
www.pusako.or.id

KATA PENGANTAR

Berangkat dari pengalaman Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-1 dan ke-2, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 memang direncanakan dan diupayakan untuk dapat secara langsung melibatkan pihak-pihak yang notabene merupakan para pengambil keputusan atau yang mempengaruhi dalam setiap-setiap pengambilan keputusan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Agar hasil dari kegiatan Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 ini mendapatkan muara yang tepat dan sesuai dengan apa yang diharapkan. Dengan mengangkat tema “Demokratisasi Partai Politik di Indonesia”, sedari awal agenda Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 telah menargetkan untuk memberikan ruang seluas-luasnya namun berimbang kepada semua pihak untuk menentukan arah demokratisasi di tubuh partai politik. Sehingga tujuan dari penyelenggaraan konferensi ini sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan terciptanya demokratisasi di tubuh partai politik di Indonesia bergulir dari pelbagai arah.

Mulai dari Wakil Presiden, HM. Jusuf Kalla, Menteri Dalam Negari, Tjahjo Kumolo, Menteri Hukum dan HAM, Yossona H. Laoly, perwakilan Partai Politik atau Politisi, Akademisi dari berbagai latar belakang keilmuan, Praktisi, Tokoh Masyarakat serta perwakilan *Non Government Organization* serta kalangan terdidik lainnya yang tidak hanya berasal dari Indonesia dengan berbagai latar belakang yang relevan terlibat dalam menyampaikan pokok-pokok pikirannya tentang bagaimana mewujudkan demokratisasi partai politik di Indonesia. Prosiding ini menyajikan hampir seluruh catatan proses Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3, mulai dari makalah hingga seluruh gagasan-gagasan dan perdebatan yang muncul dari setiap sesi selama kegiatan berlangsung (*memorie van toelichting*). Termasuk juga pernyataan sikap dalam bentuk kesimpulan dan saran Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 yang lahir dan dirumuskan oleh para peserta yang hadir dan dibacakan pada sesi menjelang penutupan konferensi. Dengan begitu, prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 ini diharapkan mendapatkan tempatnya sebagai rujukan sejarah dalam mencari, mendalami serta memahami suasana kebatinan atau dinamika yang terjadi (*original intent*) melalui pihak-pihak yang telah memberikan sumbangsih pemikirannya selama Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 ini diselenggarakan. Khususnya menyangkut segala upaya dan perjalanan untuk mewujudkan demokratisasi partai politik di Indonesia.

Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3 ini tentulah memiliki berbagai kekurangan, kesalahan atau kekeliruan. Untuk itu, saran dan masukan dari semua pihak sangatlah dibutuhkan untuk kebaikan dikemudian waktu. Akhir kata, sebagai tujuan dan cita-cita yang paling luhur, semoga prosiding ini dapat memberikan sumbangan yang signifikan untuk memperkaya khazanah keilmuan di bidang Hukum Tata Negara.

Padang, November 2016

**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas**

DAFTAR ISI

Pembukaan Konferensi Nasional Hukum Tata Negara 3	
Notulensi	1
<i>Keynote Speech</i>	
Dr. Yassona H. Laoli.....	36
Seminar Tantangan Demokrasi Internal Partai Politik	
Notulensi	42
<i>Notulensi Parallel Group Discussion Panel 1</i>	
Memetakan Permasalahan Demokrasi Partai	58
<i>Notulensi Parallel Group Discussion Panel 2</i>	
Demokrasi Partai Dalam Penyelesaian Sengketa Internal dan Hubungan Pusat Dan Daerah Partai.....	106
<i>Notulensi Parallel Group Discussion Panel 3</i>	
Sumber, Pengelohan dan Pengawasan Dana Partai	147
Penyampaian Kesimpulan	
Notulensi.....	232
Penutupan Konferensi Nasional Hukum Tata Negara 3	
Notulensi.....	247
Makalah Parallel Group Discussion Panel 1	
Sulardi	
Membangun Demokratisasi Melalui Mekanisme Pemilihan Ketua Partai Politik	248
Muhammad Fauzan Azim	
Memperbaiki Hulu Demokrasi Melalui Penataan Sistem Pemilihan ketua Partai Politik.....	264
Muhammad Husen Db	
Proses Pemilihan Ketua Partai yang Demokratis.....	286
Rafli Fadilah Achmad	
Gagasan Penyempurna Musyawarah Nasional Partai Politik Sebagai Upaya Meningkatkan Taraf Demokrasi Berbangsa	298

Syafrida Rachmawaty Rasahan

Demokrasi Ala Partai Politik Di Indonesia ; Membandingkan Proses Pemilihan Ketua Umum Partai Demokrat Rentang Tahun 2010-2015 (Mencari Pola Regenerasi Pimpinan Partai Politik Yang Ideal) 314

Ridho Imawan Hanafi

Demokrasi Internal Partai: Ketika Partai Memilih Pemimpinnya 328

Awaludin Marwan

Pemilihan Ketua Partai Dari Sudut Hak Politik Minoritas: Studi Perbandingan Indonesia dan Belanda..... 348

Beni Kharisma Arrasuli

Demokrasi Internal Partai Proses Pemilihan Ketua Partai Yang Demokratis 360

Cakra Arbas

Demokratisasi Dalam Menjaring Pemimpin Partai Politik..... 374

Fajlurrahman Jurdi

Hegemoni Aliansi Oligarki Dalam Pemilihan Ketua Umum Partai Politik..... 390

Kurniawan S

Proses Pemilihan Ketua Umum Partai..... 407

M. Adnan Yazar Zulfikar

Partai Politik Sebagai Inkubator Demokrasi..... 425

Siti Marwiyah

Dampak Pemilihan Tidak Demokratis Di Internal Partai Terkait Penentuan Kandidat Pemimpin..... 445

Abd. Wachid Habibullah

Mekanisme Penentuan Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden Di Internal Partai Politik Dalam Pemilihan Umum Serentak..... 458

Adventus Toding

Menggagas Jembatan Emas Partai Politik..... 475

Andrian Habibi

Pemilihan Demokratis Berbasis Strata Perkaderan Partai Dalam Mengusung Calon Legislatif dan Eksekutif Daerah.....489

Asrinaldi

Masihkah Partai Politik Demokratis? Memahami Proses Pencalonan Kepala Daerah Dalam Pilkada Serentak504

Catur Wido Haruni

Menentukan Kandidat Pilpres, Pileg, dan Pilkada Oleh Parpol secara Demokratis.....523

Dian Agung Wicaksono

Eksistensi Politik Dinasti Dalam Demokratisasi Partai Politik542

Dian Bakti Setiawan

Rekrutmen Pengisian Jabatan Politik Dalam Mekanisme Internal Partai Politik..... 557

Dri Utari Christina Rachmawati

Primordialisme Dalam Rekrutmen Calon Presiden (Analisis Kritis Partai Politik Sebagai Mesin Pemilu)571

Fatkul Muin

Budaya Demokrasi Dan Political Recruitment Partai Politik Terhadap Calon Anggota Legislatif.....600

Fritz Edward Siregar

Kaderisasi, Jabatan Dan Pemimpin616

Gunawan Muhamad

Pelaksanaan Demokrasi Substantif Di Internal Partai Dalam Menata Pengusungan Kandidat Yang Representatif Pada Pemilihan Legislatif636

Hasyim Asy'ari

Mendemokratiskan Partai Politik: Desentralisasi Pencalonan Dalam Pilkada.....649

Ilham Aldelano Azre

Dilema Oligarki Dan Otonomi Parpol Daerah Terkait Penentuan Kandidat Dalam Pemilihan Umum..... 666

Inna Junaenah

Tanggung Jawab Partai Politik Untuk Menetapkan Standar Kualifikasi Kandidat Anggota Legislatif..... 681

Muhammad Fauzan

Peran Partai Politik Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih (Alternatif Model Rekrutmen Calon Anggota Dpr/Dprd Oleh Partai Politik Pada Masa Yang Akan Datang)..... 704

Mahesa Rannie

Pembatasan Praktek Nepotisme Partai Politik Pada Saat Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia..... 721

Masduri

Penguatan Kaderisasi Sebagai Upaya Membangun Demokratisasi Pencalonan Anggota Partai Politik Pada Pemilihan Legislatif Dan Eksekutif..... 748

Sunny Ummul Firdaus

Konstruksi Hukum Penentuan Kandidat Pilkada Oleh Partai Politik Secara 765

Wegik Prasetyo

Mencari Kerangka Ideal Seleksi Kandidat Partai Politik..... 773

Heroik Pratama Muttaqin

Merancang Model Rekrutmen Politik yang Demokratis..... 790

Zulkifli Aspan

Mengagas Sanksi Bagi Parpol Terhadap Keterlibatan Kader Dalam Korupsi Dan Politik Uang 807

Khoirunnisa Nur Agustyati

Tantangan Dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Di DPR 823

Rizki Jayuska

Tanggung Jawab Partai Politik Terhadap Rekrutmen Kandidat Kepala 843

Makalah Parallel Group Discussion Panel 2

Dodi Nur Andryan

Solusi Yang Konstitusional Dan Demokratis Untuk Menyelesaikan Sengketa Internal Partai Politik Di Indonesia..... 859

Zulva Asma Vikra

Hubungan Kepengurusan Partai Politik Dalam Konteks Reformasi Sistem Kepartaian Di Indonesia..... 878

Imam Ropii

Musyawarah Sebagai Forum Penyelesaian Sengketa Internal Partai Yang Demokratis 891

Achmad Fachrudin

Penyelesaian Sengketa Internal Partai yang Demokratis 909

Ardilafiza

Penyelesaian Sengketa Internal Partai Politik Melalui Mahkamah Partai Politik 928

Bactiar

Penguatan Peran Mahkamah Partai Dalam Penyelesaian Konflik Internal Partai Politik 938

Bambang Ariyanto

Desentralisasi Pengelolaan Partai Politik (Upaya Penataan Kelembagaan Partai Politik Menuju Partai..... 950

Emy Hajar Abra

Efektifitas Mahkamah Partai Dalam Negara Demokrasi 967

Fadli Ramadhanil

Demokratisasi Penyelesaian Sengketa Kepengurusan Partai Politik..... ..985

Fauzin

Penguatan Mahkamah Partai Sebagai Alternatif Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Yang Demokratis..... 998

**DESENTRALISASI PENGELOLAAN PARTAI POLITIK
(UPAYA PENATAAN KELEMBAGAAN PARTAI POLITIK MENUJU PARTAI
MODERN)**

**Bambang Ariyanto
Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya
081803183226/082280717206
Email: bambang.ariyanto@hangtuah.ac.id**

Kata kunci: Partai Politik, Desentralisasi Partai Politik, Kelembagaan Partai,

Pendahuluan

Salah satu isu krusial dalam amandemen UUD 1945 adalah perubahan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di era Orde Baru dibingkai dengan sistem politik otoriter dan tersentralisasi. Hal ini mendorong munculnya ketidakadilan, kurang kreatifan pemerintah di daerah. Artikulasi kekecewaan ini diwujudkan dalam frase Pusat-Daerah, Jawa-Luar Jawa, dan berbagai stereotip lainnya yang menunjukkan betapa besarnya pengaruh 'Jakarta' terhadap daerah-daerah lainnya.

Perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan konstitusional bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan pengelolaan daerahnya berdasarkan otonomi luas. Perubahan ini dimaksudkan untuk memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Jimly Asshidiqie menyebut ketentuan baru Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, telah mengubah format bentuk negara kita dari Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis.¹⁶³

Praktis, dengan perubahan ini, pemerintah menindaklanjuti dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya, pasca reformasi ini telah keluar tujuh peraturan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.¹⁶⁴

Upaya pemerintah melakukan perbaikan tata kelola pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi tidak berbanding lurus dengan penataan di infrastruktur politiknya. Bahkan ada kecenderungan kontradiksi. Salah satu infrastruktur politik

¹⁶³ Dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia bisa diperhatikan dengan ciri: pertama, dimungkinkannya pengaturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua, dimungkinkan pula pengembangan kebijakan otonomi yang bersifat pluralistis, dalam arti setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Lihat di Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika: 2011), hlm. 223.

¹⁶⁴ Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah; (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; (4) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah; (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang belum mampu berubah secara signifikan adalah partai politik. Partai politik masih menempatkan dirinya sebagai institusi yang tercentralisasi, baik dalam hal pengambilan keputusan publik, pengelolaan kader, hingga pengelolaan keuangan. Padahal hampir sebagian besar penyusunan regulasi dan pengambilan kebijakan berkaitan dengan otonomi daerah diambil oleh kader-kader partai politik yang tersebar di lembaga legislatif dan eksekutif. Bahkan kader-kader partai politik ini juga menempati posisi tertinggi di pemerintahan, yakni menjadi Presiden dan menteri.

Secara konstitusional, partai politik harus diakui memegang peranan penting dalam demokratisasi. Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 telah menugaskan partai politik sebagai peserta Pemilihan Umum, anggota DPR dan DPRD. Pasal 6A ayat (2) memberikan landasan kepada partai politik untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Landasan secara legal-formal ini lalu diikuti dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang memberikan kewenangan besar kepada partai politik. Seperti mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, menentukan siapa yang menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota serta mengarahkan kadernya di DPR/DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota untuk membuat keputusan tentang legislasi, anggaran dan pengawasan.¹⁶⁵

Dengan kewenangan yang sangat besar tersebut, partai politik menjadi aktor utama dalam sistem politik yang demokratis. Namun, pertanyaan yang muncul adalah apakah pengelolaan partai politik saat ini juga berjalan secara demokratis. Demokratis yang dipahami oleh partai politik adalah mengikuti ketentuan yang berlaku saat ini, yakni patuh kepada Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga Partai (AD-ART). Akibatnya, partai menjadi institusi yang sama sekali belum melakukan perubahan di era reformasi saat ini.

Tuntutan terhadap perubahan pengelolaan partai politik itu salah satunya melalui desentralisasi pengelolaan. Dalam hal ini apa saja yang perlu didesentralisasikan. Untuk menjawab ini, ada beberapa persoalan yang perlu dikaji lebih dalam. *Pertama*, bagaimana karakter kelembagaan partai politik di era reformasi saat ini? Apakah sudah menunjukkan sebagai karakter yang terlembaga atau partai modern, atau masih dikelola secara tradisional. *Kedua*, mengapa desentralisasi terhadap partai politik harus dilakukan? *Ketiga*, apa indikator yang bisa digunakan untuk mengukur hubungan kepengurusan partai politik di tingkat pusat dan daerah

Pembahasan

1. Pengelolaan Partai Politik

Selama ini, ada beberapa hipotesis yang mengaitkan hubungan antara sistem politik dengan sistem kepartaian partai politik suatu negara. Apabila di suatu negara menggunakan sistem politik yang demokratis, maka sistem kepartaian di negara tersebut juga akan demokratis. Sistem kepartaian tersebut mengarah ke partai politik yang bebas, otonom dan kompetitif. Sebaliknya, bila sistem politiknya otoriter, maka sistem kepartaian otoriter, yakni tidak bebas, tidak otonom, dan tidak kompetitif.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Pasal 67, Pasal 314 UU 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁶⁶ Munafrizal Manan, Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9 No.4 – Desember 2012, hlm. 516.

Hipotesis ini dibangun dengan merefleksikan perkembangan partai politik yang ada di Indonesia. Perkembangan dan pengelolaan partai politik di Indonesia setidaknya sangat dipengaruhi oleh sistem politik yang dijalankan oleh penguasa. Apakah melakukan pengekangan terhadap hak-hak politik, ataukah memberi kebebasan terhadap hak-hak politik.

Secara teoritis, dari aspek pendirian partai politik, ada dua tipe yang dikembangkan. Tipe pertama yakni partai politik yang muncul secara alamiah. Tipe ini terjadi pada waktu Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan maklumat tanggal 3 November 1945. Maklumat ini menyatakan "Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan partai-partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat". Tipe ini berlaku juga di era reformasi ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan dua Ketetapan MPR.¹⁶⁷ *Pertama*, Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Dalam Ketetapan ini ada arah kebijakan yang menjadi dasar penghapusan asas tunggal Pancasila. Hal itu tertuang dalam Bab IV Bidang Politik, angka 2, huruf b.¹⁶⁸ *Kedua*, Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum.¹⁶⁹ Perubahan itu terjadi pada Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi:

Dari ketentuan tersebut, pemerintah telah menghapus kebijakan pembatasan partai politik yang ikut dalam pemilihan umum. Tiga organisasi politik di era Orde Baru yang selama ini mengikuti pemilihan umum, yakni Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), harus bersiap-siap berkompetisi dengan partai-partai baru dalam menyongsong pemilihan umum. Atas kebijakan tersebut, Pemilu tahun 1999 diikuti oleh 141 partai politik yang sudah mendapat pengesahan badan hukum dari Departemen Hukum dan HAM

¹⁶⁷ Pada saat yang bersamaan, Presiden Habibie juga melakukan perubahan mendasar terkait keberadaan Partai Golkar. Dalam Munaslob Partai Golkar pada 9-11 Juli 1998, Habibie memberikan arah kebijakan sebagai berikut: (1) seluruh pegawai negeri yang merangkap jabatan structural di Golkar segera ditarik. Kebijakan ini sejalan dengan usaha melepaskan birokrasi dari salah satu kekuatan politik; (2) dalam Partai Golkar tidak ada lagi Keluarga Besar Golkar dari Jalur A (ABRI), B (Birokrasi), dan G (Golkar); (3) Korpri tidak boleh memihak Golkar atau partai politik lain, dan harus memperhatikan peningkatan kesejahteraan pegawai negeri; dan (4) semua partai politik, termasuk Partai Golkar harus menjadi lebih mandiri dan kredibel.

¹⁶⁸ Isi dari Bab IV Bidang Politik, angka 2, huruf b, sebagai berikut: (2) Pelaksanaan reformasi di bidang politik ditujukan pada usaha penegakan kedaulatan rakyat sebagai jalan pemecahan krisis nasional di segala bidang dengan skala prioritas. Agenda yang harus dijalankan adalah : (a) Menegakkan kedaulatan rakyat dengan memberdayakan peranan pengawasan oleh lembaga negara, lembaga politik dan kemasyarakatan (b) Menghormati keberagaman asas atau ciri, aspirasi, dan program organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan yang tidak bertentangan dengan Pancasila.

¹⁶⁹ Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum berbunyi: (1) Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.

Tipe kedua adalah partai politik yang kelahirannya dipaksakan oleh negara. Tipe ini terjadi di era Orde Baru. Pemaksaan ini dilakukan melalui penyederhanaan partai politik dan tertuang dalam Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaannya.¹⁷⁰ Hasilnya adalah fusi beberapa partai politik yakni partai nasionalis berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI), partai-partai Islam berfungsi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), ditambah lagi kekuatan politik pemerintah yakni Golongan Karya.

Sistem politik yang liberal dan demokratis di era Orde Lama memang mendorong pengembangan partai politik yang bebas, otonom dan kompetitif. Hal ini dapat dilihat dari keikutsertaan 40 partai politik dalam Pemilihan Umum tahun 1955 yang mencerminkan keberagaman dan kemajemukan yang ada di masyarakat. Namun, kehadiran partai politik yang otonom dan bebas ini tidak diperkuat dengan pengelolaan partai politik yang modern. Dalam arti, partai politik yang didirikan tersebut lebih mewakili agama, kelas, dan kebangsaan, bukan ideologi. Atau dalam bahasa antropologi Clifford Geertz yakni mewakili politik aliran.¹⁷¹

Upaya untuk menghilangkan politik aliran melalui penyederhanaan partai dan kontrol yang ketat dari tentara untuk mengendalikan kehidupan politik di era Orde Baru ternyata tidak berhasil. Partai politik yang muncul di era reformasi masih banyak menggunakan nama dan lambang lama, ataupun derivasi dari nama lama.. Indra J. Piliang menyebut keberadaan partai politik di atas menunjukkan betapa kuatnya politik aliran mengakar dalam alam bawah sadar masyarakat Indonesia.¹⁷²

¹⁷⁰ Pasal 1 Ketetapan MPRS Nomor XXII/MPRS/1966 menyatakan sebagai berikut: Pemerintah bersama-sama DPRGR segera membuat Undang-Undang yang mengatur kepartaian, keormasan dan kekaryaannya yang menuju pada penyederhanaan. Menurut Presiden Soeharto, gagasan penyederhanaan partai tidak hanya berarti pengurangan jumlah partai, tetapi yang lebih penting adalah perombakan pola kerja menuju orientasi program.

¹⁷¹ Konsep yang dikemukakan Clifford Geertz mengenai politik aliran merupakan kelompok sosio-budaya yang menjelma sebagai organisasi politik. Geertz menemukan ada empat aliran besar dalam masyarakat Jawa yaitu : PNI yang mewakili golongan priyayi, PKI yang mewakili golongan abangan, Masyumi mewakili santri modernis, dan NU yang mewakili santri tradisional. Meski dalam perkembangannya, konsep yang dikemukakan Geertz mengundang kritik dari beberapa pengamat. Harsya W. Bahtiar mengatakan penggunaan istilah abangan, santri, dan priyayi sangat tidak tepat untuk mengklasifikasikan masyarakat Jawa dalam golongan-golongan agama, karena golongan yang disebutkan tadi tidak bersumber dari satu sistem klasifikasi yang sama. Harsya menilai sangatlah keliru tradisi kaum abangan identik dengan tradisi kebudayaan kaum tani. Begitu juga kaum santri, yang bisa saja berasal dari golongan rendahan karena banyak priyayi telah diasuh oleh pelayan-pelayan dari golongan rendahan yang berada dalam kedudukan untuk mempengaruhi mereka. Lihat Bahtiar Effendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm.37.

¹⁷² PNI bereinkarnasi ke dalam bentuk PNI Supeni, PNI Massa Marhaen, PNI Front Marhaen, PNI Bersatu, PNI Raya dan PNI Progresif. Kalangan NU terbagi dalam Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Kebangkitan Ummat dan Partai Nahdlatul Umat. Masyumi berubah wujud menjadi Partai Islam Indonesia Masyumi (PPIIM), Partai Masyumi Baru dan Partai Bulan Bintang. Sedangkan Persatuan Tarbiyah Indonesia (Perti) bereinkarnasi menjadi Partai Persatuan Tarekat Indonesia (PPTI), Perti dan Partai Pengamal Thareqat Indonesia (PPTI). PSII Pecah menjadi PSII 1905 dan PSII. Partai Katolik menjadi Partai Katolik Demokrat, Partai Katolik Demokrasi Indonesia dan Partai Katolik. Sedangkan pecahan Partai Kristen Indonesia (Parkindo) adalah Partai Krisna dan Partai Kristen Indonesia. Indra J. Piliang, Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif, *Analisis CSIS*, Vol.37, No.2, 2008, hlm. 251 .

Karakter politik aliran di partai politik berbanding lurus dengan kegagalan partai politik dalam mengelola organisasinya. Prinsip pengelolaan organisasi partai politik masih mengandalkan pada figur seseorang atau personalisasi partai, dimana figur ini menentukan wajah keorganisasian partai politik termasuk arah kebijakan politiknya. Termasuk dalam hal menentukan gerbong kepengurusannya. Menurut Arbi Sanit, dominannya pengaruh ketua umum partai politik telah menunjukkan adanya kegagalan partai politik dalam mengelola organisasi dari aspek kepemimpinan.¹⁷³ Aspek kepemimpinan secara detail dapat dilihat dari tiga unsur, yaitu orientasi sikap dan tingkah laku, kematangan etis dan kualifikasi serta kemampuan elite partai dalam performance politik mereka. Ketiga unsur biasanya bernilai rendah. Hal itu misalnya ditunjukkan dengan keengganan ketua umum partai politik untuk melepaskan diri dari jabatan publik.¹⁷⁴

Adapun personalisasi partai dapat dicirikan dengan beberapa karakter. *Pertama*, sulitnya melakukan regenerasi kepemimpinan. Dalam beberapa kasus, kesulitan mencari sosok pemimpin partai yang bisa menyatukan semua. *Kedua*, kekhawatiran pergantian kepemimpinan akan menumbuhkan faksi-faksi politik termasuk munculnya konflik politik di internal partai. *Ketiga*, kuatnya pengaruh budaya patrimonial, patron-klien dan patriarki yang masih melekat pada sebagian besar masyarakat Indonesia, sehingga menguntungkan elite partai politik. *Keempat*, keikutsertaan keluarga atau kerabat dalam struktur partai politik serta ikut menguasai politik di tingkat nasional dan lokal.¹⁷⁵

Kegagalan kedua dalam pengelolaan partai politik adalah kegagalan organisasi dan institusi. Kegagalan ini mengacu pada tingkat pelebagaan partai politik yang rendah. Studi Scott Mainwaring terhadap pertumbuhan partai-partai politik di Amerika Latin dan negara berkembang menunjukkan bahwa polarisasi pelebagaan partai politik di wilayah tersebut cenderung tidak stabil, tidak memiliki akar rumput yang kuat, dan legitimasi yang disesuaikan oleh actor-aktor politik partai.¹⁷⁶ Padahal di negara maju, untuk menilai eksis atau tidaknya partai politik itu dipengaruhi oleh tiga indikator utama, yakni tingkat institusionalisasi (*institutionalization*), volatilitas pemilihan (*electoral volatility*), dan pilihan ideologi (*ideological voting*). Hal ini sesuai dengan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp, tingkat atau derajat pelebagaan partai politik merupakan salah satu parameter dalam sistem demokrasi.¹⁷⁷ Adapun

¹⁷³ Arbi Sanit, *Perubahan Mendasar Partai Politik*, dalam Mahrus Irsyam dan Lili Romli, ed., *Menggugat Partai Politik*, (Jakarta: Laboratorium Ilmu Politik Fisip UI), 2003, hlm. 1-34.

¹⁷⁴ Hampir sebagian besar Ketua Partai Politik masih enggan untuk melepaskan diri dari jabatan publik. Ketika Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden RI Tahun 2002, Megawati tetap menyandang status sebagai Ketua Umum PDI Perjuangan. Hal sama berlaku untuk Hamzah Haz, Wakil Presiden Tahun 2002 yang tetap menjabat Ketua Umum PPP. Muhaimin Iskandar menjadi Menteri Transmigrasi di cabinet SBY sekaligus menjadi Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa.

¹⁷⁵ Moch. Nurhasim, *Kegagalan Modernisasi Partai Politik di Era Reformasi*, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 10 No 1 Juni 2013, hlm. 22

¹⁷⁶ *Ibid*, hlm.23.

¹⁷⁷ Tiga parameter itu antara lain: (1) it's age; (2) the depersonalization of organization; dan (3) organizational differentiation dalam Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition, Oxford University Press, 1998, hlm.86.

ciri partai yang tidak terlembaga dan terlembaga dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:¹⁷⁸

Karakter Ideal Partai yang Terlembaga dan Tidak Terlembaga¹⁷⁹

Indikator	Sistem yang Terlembaga (Well Institutionalized System)	Sistem yang Tak Terlembaga (Weakly Institutionalized (Fluid) System)
Pola stabilitas kompetisi internal partai	Stabilitas tinggi: Partai Besar eksis selama puluhan tahun. Volatilitas pemilu rendah	Agak stabil: beberapa partai mengalami penurunan yang tajam, sedangkan yang lainnya menikmati peningkatan yang tiba-tiba pada pemilu.
Akar partai pada masyarakat	Partai berakar kuat dalam masyarakat. sebagian besar warga memilih partai yang sama dari waktu ke waktu. Organisasi kepentingan terasosiasi dengan partai	Akar partai lemah dalam masyarakat.
Legitimasi Partai pada Pemilu	Legitimasi partai dan pemilu tak tergoyahkan. Partai dipandang sebagai institusi demokrasi yang diinginkan dan diperlukan	Beberapa individu dalam kelompok mempertanyakan legitimasi partai dan pemilu. Sebagian kecil warga percaya bahwa partai tidak diinginkan
Organisasi Partai	Partai memiliki materi dan sumber daya manusia yang signifikan. Seorang pemimpin kendati penting, tidak membayangi partai.	Partai memiliki sumber yang terbatas. Partai melakukan kreasi dan tergantung pada seorang pemimpin.

Kegagalan ketiga dari partai politik di Indonesia adalah lemahnya ideologi dari partai politik tersebut. Ideologi yang berkembang di partai politik saat ini masih sebatas wacana oleh kader-kader partai, namun belum dirumuskan secara terstruktur, sistematis dan terwujud dalam perilaku politik. Ideologi yang dibangun partai politik masih mengandalkan cita-cita primitifnya yakni sekedar meraih dan mempertahankan kekuasaan. Pola yang digunakan cenderung ke arah, pragmatisme politik dan pragmatisme ekonomi. Inilah yang membuat politik kepartaian menjadi transaksional.

2. Penataan Kelembagaan: Upaya Desentralisasi

Berbagai persoalan yang menimpa partai politik seperti dikemukakan di atas menunjukkan bahwa masalah terbesarnya bukan pada faktor eksternal. Factor eksternal seperti sistem politik demokratis di era reformasi seharusnya sangat

¹⁷⁸ Moch. Nurhasim, *Kegagalan Modernisasi...Op.Cit*, hlm.25.

¹⁷⁹ Scott Mainwaring, "Rethinking Party System Theory In The Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization", Working Paper #260 - October 1998, Kellogg Institute: 7, *Ibid*.

menunjang upaya untuk memajukan partai politik. Namun, faktor internal di partai politik-lah yang harus diselesaikan untuk mendukung sistem politik yang demokratis tersebut.

Era pengelolaan partai politik berbasis tradisional dengan mengandalkan sentralisasi keputusan nampaknya harus segera diperbaiki. Partai politik harus berusaha untuk melepaskan diri dari paradigma dan pengaruh kepemimpinan gaya Orde Baru yang menumpulkan aspirasi dari daerah. Pola semacam itu dalam praktik telah melahirkan konflik internal yang pemicu umumnya adalah pertentangan antara kebijakan pengurus pusat dan daerah. Di balik itu sebenarnya merupakan buah konflik antara kader partai yang mencoba mempertahankan otonomi dan demokrasi partai melawan kader partai yang direstui oleh kekuasaan rezim serta berada pada lingkaran elit partai.¹⁸⁰

Seiring dengan perkembangan otonomi daerah, sudah seharusnya pengelolaan partai politik mengikuti arah kebijakan tersebut. Desentralisasi menjadi kunci dalam pengelolaan partai politik modern. Desentralisasi berkait erat dan berjalan seiring dengan upaya penataan kelembagaan partai politik.¹⁸¹ Kesuksesan kebijakan desentralisasi di partai politik sangat tergantung dari desain kelembagaannya yang mendukung tugas dan fungsi partai politik.¹⁸²

¹⁸⁰ Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi (Menakar Kinerja Partai Politik di Era Transisi di Indonesia)* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 126.

¹⁸¹ Samuel Huntington menyebut pelembagaan partai politik merupakan proses pematapan sikap dan perilaku partai yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Lihat Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: CT. Yale, University Press, 1968), hlm.12. Ramlan Surbakti menekankan pelembagaan partai politik dalam wujud perilaku yang terpola maupun dalam sikap atau budaya. Perilaku yang terpola, sikap dan budaya itu beroperasi dalam empat dimensi yakni: (a) dimensi derajat kesisteman; (b) derajat identitas nilai; (c) dimensi otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan; (d) derajat pengetahuan atau citra politik. Lihat juga Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, 1999, Grasindo, hlm.113. Sementara itu, variabel umum yang biasa digunakan untuk menelaah kelembagaan partai politik, antara lain:

- a. Ideology partai sebagai landasan platform, pemahaman sikap ideologis dan politik serta komitmen atas tujuan politik yang dicita-citakan;
- b. Demokrasi internal, yang dapat dilihat dalam implementasi peraturan dan prosedur, pengambilan keputusan, desentralisasi, sumber daya dan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan, serta seleksi dan model kepemimpinan yang berjalan
- c. Sistem kaderisasi yang didalamnya juga menyangkut sistem rekrutmen dan keberadaan program kaderisasi yang jelas;
- d. Kohevisitas internal, yang terkait dengan kemampuan atas penyelesaian konflik internal
- e. Hubungan dengan konstituen; dan
- f. Otonomi keuangan, dimana menyangkut kontinuitas dan pengelolaan sumber dana.

¹⁸² Pasal 11 UU No 2 Tahun 2008 yang telah diubah menjadi UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan tugas dan fungsi partai politik antara lain: *Pertama*, melakukan pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya. *Kedua*, menciptakan iklim kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, menyerap, sebagai sarana penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. *Keempat*, sarana partisipasi politik warga negara Indonesia. Dan *kelima*, sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses

Van Der Pot menyatakan desentralisasi diperoleh apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri, bersifat otonomi (territorial maupun fungsional). Jadi, desentralisasi bukan saja pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah.¹⁸³

Sependapat dengan Van Der Pot, Riggs mengungkapkan bahwa yakni pelimpahan wewenang (*delegation*) dan pengalihan kekuasaan (*devolution*). *Delegation* mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada di tangan pemerintah pusat. *Devolution* mempunyai makna seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.¹⁸⁴

Mengacu pada pengertian di atas, kebijakan mendesentralisasikan pengelolaan partai politik merupakan upaya melakukan pelimpahan kewenangan dan pembagian kekuasaan. Dengan pelimpahan kewenangan dan pembagian kekuasaan ke pengurus partai politik di daerah harapannya bisa mengurangi ketergantungan pengurus partai politik di daerah terhadap pengurus partai politik di pusat. Implikasinya, pengurus partai di daerah mempunyai inovasi dalam melakukan fungsi-fungsi kepartaian sesuai dengan karakteristik daerahnya masing-masing.

Ada beberapa alasan mengapa desentralisasi pengelolaan partai politik harus dilakukan. *Pertama* adalah efisiensi dan efektifitas pengelolaan partai politik. Pemberian kewenangan kepada pengurus partai politik di daerah menjadi suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Perkembangan kebijakan otonomi daerah yang diterapkan pemerintah mendorong daerah untuk ikut aktif berpartisipasi dalam mengelola kemampuan daerahnya. Dalam hal ini, fungsi dari kader-kader partai politik untuk mendorong daerahnya menjadi lebih maju. *Kedua*, pendidikan politik. Sasaran pendidikan politik ini tidak hanya masyarakat yang ada di daerah tersebut, tetapi juga pengurus partai politik di daerah. Firmansyah menyebut sasaran pendidikan politik bagi masyarakat adalah menghilangkan pengkultusan terhadap seorang pemimpin, yang merupakan karakteristik masyarakat tradisional.¹⁸⁵ Dengan kebijakan partai politik melalui desentralisasi, maka diharapkan pengkultusan itu menjadi hilang dan pengurus partai politik di daerah bisa menjadi suri tauladan dalam berpolitik yang sehat, berkompetisi yang baik, dan menghormati peraturan yang disepakati bersama. Ukuran yang sederhana pendidikan politik itu berhasil adalah berubahnya partisipasi masyarakat.

pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

¹⁸³ C.W. Van Der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willing, Zwolle, 1983, hlm. 525 dst. Sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 40.

¹⁸⁴ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 47-48.

¹⁸⁵ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Reformasi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia), 2011, hlm. 79.

masyarakat yang awalnya apatis, bisa berubah menjadi aktif terlibat dalam proses politik. Tipe ini oleh Milbart dan Goel disebut sebagai *gladiator*.¹⁸⁶

Ketiga, meningkatkan kemampuan pemimpin partai politik di daerah sebagai peningkatan karir politik. Selama ini, ada pemahaman dari kader partai politik untuk mencapai karir politik yang lebih tinggi, mereka harus memegang jabatan public terlebih dahulu. Bahasa lainnya menjadi pengurus bukanlah segalanya, yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat di DPRD Kabupaten/Kota lalu naik ke DPRD Propinsi. Selanjutnya bisa naik karir politiknya dengan menjadi anggota DPR RI. Dengan memegang jabatan public, mereka mempunyai sumber daya, baik financial maupun dukungan massa untuk mencalonkan diri sebagai Ketua DPC atau Ketua DPD Propinsi di partai politiknya. Anggapan ini muncul karena para kader partai politik merasa sulit bersaing untuk mendapatkan jabatan penting di partai politiknya. *Iron Law of Oligarchy* (Hukum Besi Oligarki) yang diungkapkan Robert Michaels menjadi salah satu alasannya.¹⁸⁷ Disamping pengelolaan partai politik yang masih kental nuansa kekerabatannya.

Logika inilah yang harus diubah. Jimly Asshiddiqie mengusulkan agar kepengurusan partai politik diarahkan menjadi pengelola yang profesional, yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Sebaiknya kepengurusan partai politik dibagi ke dalam 3 (tiga) komponen yaitu: (a) komponen kader wakil rakyat, (b) komponen kader pejabat eksekutif, dan (c) komponen pengelola profesional.¹⁸⁸

Dengan model ini, jika berminat menjadi anggota DPRD atau DPR, seseorang harus kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai atau bisa disebut nama lain, yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan partai. Sedangkan kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak duduk di Dewan Perwakilan, strukturnya juga disediakan tersendiri. Di luar kedua struktur tersebut, ada struktur kepengurusan biasa yang dijabat oleh para profesional dan digaji oleh partai. Tujuan dari struktur ini tidak dimaksudkan untuk menjadi wakil rakyat atau duduk di jabatan di lingkungan pemerintahan. Model seperti ini tidak bisa hanya diatur melalui mekanisme internal partai. Pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lain.¹⁸⁹

Keempat, stabilitas politik. Menjaga stabilitas politik internal partai merupakan salah satu langkah yang harus dijaga oleh pemimpin partai politik. hal ini bertujuan agar tenaga, pikiran dari kader partai tidak terkuras hanya untuk mengurus konflik internal. Namun, logika inilah yang justru bertentangan dengan fungsi partai politik yakni sebagai pengatur konflik. Konflik politik janganlah

¹⁸⁶ Milbarth dan Goel membedakan partisipasi menjadi beberapa kategori. *Pertama*, apatis. Yakni orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. *Kedua*, Spektator. Yakni orang-orang setidak-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum. *Ketiga*, gladiator. Artinya, mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, yakni komunikator, spesialis mengadakan kontak tatap muka, aktivitas partai dan pekerja kampanye dan aktivis masyarakat. *Keempat*, pengkritik, yakni dalam bentuk partisipasi tak konvensional. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu..Op.Cit*, hlm. 143.

¹⁸⁷ Dalam teorinya, Michels menyatakan bahwa organisasi yang berlingkup besar seperti partai politik, cenderung dikelola secara oligarkis yang lebih melayani kepentingan sendiri daripada kepentingan organisasi. Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi* (Jakarta; Rajawali, 1984), hlm.

¹⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat..Op.Cit*, hlm.65-66.

¹⁸⁹ *Ibid.*

dihindari. Konflik politik merupakan upaya dari partai dalam mengelola berbagai ragam kepentingan yang selanjutnya berusaha disalurkan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik pemerintah. Disinilah tugas dan tantangan ketua partai politik di level daerah untuk menjaga stabilitas politik di internal partainya dari beragam kepentingan. Pengelolaan konflik yang tepat akan membawa organisasi partai politik bertahan dalam keberagaman.

Kelima, kesetaraan politik (*political equality*). Atas peran dan kewenangan yang diberikan kepada pimpinan partai politik di daerah akan membuat pimpinan partai di daerah mempunyai kesetaraan politik dengan pejabat politik di daerah. Para pihak yang ingin mendapatkan dukungan dari partai politik untuk maju sebagai Bupati, Walikota dan bahkan Gubernur, tidak perlu harus jauh-jauh ke Jakarta untuk menemui ketua umum partai politik. Dinamika politik lokal cukup menjadi tanggung jawab dan kewenangan dari pimpinan partai di daerah.

Keenam, meningkatkan akuntabilitas publik. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan, Nepotisme. menyebutkan dalam penyelenggaraan negara ada beberapa asas yang dijadikan pegangan, salah satunya asas akuntabilitas.¹⁹⁰ Asas ini menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹¹

Dalam konteks ini, partai politik mempunyai tanggung jawab dalam mengawal pembuatan kebijakan public yang berpihak ke rakyat, terutama dalam pembentukan agenda pemerintahan di tingkat lokal. Lalu dilanjutkan dengan partisipasi dalam perumusan, dan implementasi, serta evaluasi kebijakan public tersebut.

Di sektor pendanaan, partai politik harus mengagendakan proses transparansi dalam pengelolaan keuangan dana politik. Sebab, prinsip pokok pengaturan keuangan partai politik adalah transparansi dan akuntabilitas. Di sektor inilah partai politik diharuskan membuat laporan pengelolaan keuangan secara terbuka. Seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan secara rutin, mencatat semua pendapatan dan belanja partai politik sepanjang tahun. Laporan keuangan yang memerinci pendapatan dan belanja, harus diumumkan kepada khalayak dan diaudit oleh akuntan publik. Persoalannya, pengaturan akuntabilitas public bagi partai politik masih terkesan longgar dan kurang ketat, termasuk masih lemahnya pengawasan.¹⁹²

¹⁹⁰ Lihat Pasal 3 UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan, Nepotisme menyebutkan beberapa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: (1) Asas kepastian hukum; (2) Asas tertib penyelenggaraan negara; (3) Asas kepentingan umum; (4) Asas Keterbukaan; (5) Asas Proporsionalitas; (6) Asas Profesionalitas; dan (7) Asas Akuntabilitas.

¹⁹¹ Penjelasan Pasal 3 ayat (7) UU No 28 Tahun 1999.

¹⁹² Pengaturan keuangan partai politik di UU No 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik masih sangat longgar karena berlaku masa transisi politik. Lembaga pengawasnya yakni Mahkamah Agung juga kurang berperan kuat. Di UU No 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, pengetatan pengaturan keuangan partai politik juga tidak banyak berubah. Perubahannya hanya ketentuan: (1) mereka yang memberikan sumbangan kepada partai politik harus jelas identitas; (2) pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, pengurusnya dikenai sanksi pidana kurungan 6 bulan atau denda Rp 500 juta; (3) lembaga pengawas bukan lagi MA, tetapi

Sementara itu, desentralisasi akan berjalan apabila diatur dalam peraturan perundang-undangan. Untuk itu, bagaimana bentuk pengaturan desentralisasi di UU Partai Politik pasca reformasi.

Peraturan Perundang-undangan	Indikator	Karakter
UU No 2 Tahun 1999 : Pasal 1 ayat (2) Pasal 1 ayat (4)	Pembagian Kewenangan Pelimpahan Kekuasaan	Sentralisasi - Belum mencerminkan kelembagaan yang terdesentralisasi
UU No 31 Tahun 2002 : Pasal 11 ayat (1) Pasal 13 ayat (3)	Pembagian Kewenangan Pelimpahan Kekuasaan	Di UU ini belum terlihat ada upaya untuk melakukan desentralisasi, baik dari segi pendelegasian wewenang maupun pengalihan kekuasaan.
UU No 2 Tahun 2008 : Pasal 14 ayat (2) Pasal 17 ayat (1) Pasal 17 ayat (3) Pasal 22 Pasal 27	Pembagian Kewenangan Pelimpahan Kekuasaan	Pengaturan struktur keorganisasian semakin diperketat. Pengaturan lebih detail tetap berpegang di AD/ART. Sehingga tidak ada keinginan untuk melakukan desentralisasi di UU ini.
UU No 2 Tahun 2011: Pasal 5 ayat (1) Pasal 23 ayat (1)	Pembagian Kewenangan Pelimpahan Kekuasaan	Ada semangat dan gagasan untuk menata kelembagaan, namun masih belum secara tegas pernyataannya. Karena bingkai aturannya tetap di AD-ART.

Dari peraturan perundang-undangan tentang partai politik yang muncul sejak era reformasi menunjukkan bahwa partai politik masih menganut paradigma liberal. Paradigma ini memandang partai politik sebagai asosiasi privat atau badan hukum privat. Dengan bersandarkan hal tersebut, partai berhak mengatur dirinya sendiri secara internal, baik struktur maupun proses bekerjanya. Pengaturan internal itu ada di Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD-ART) partai politik.

Padahal dalam perkembangan dinamika kelembagaan, perbedaan keberadaan badan hukum privat dan badan hukum public tidaklah bersifat mutlak. Karena badan

Komisi Pemilihan Umum. UU No 2 Tahun 2008 berusaha membatasi man perseorangan bukan anggota dan badan usaha yang diatur dengan jelas. Namun, iuran anggota dan batas maksimal sumbangan perseorangan anggota partai tidak diatur di UU. Pengaturannya diserahkan ke AD/ART masing-masing partai politik. Hal tersebut juga masih diatur di UU No 2 Tahun 2011. Lihat Veri Junaidi, *Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011) hlm. 60-65.

hukum publik dan badan hukum perdata sama-sama dapat bertindak dan bergerak dalam lalu lintas hukum perdata ataupun hukum public secara bersamaan atau simultan.¹⁹³ Partai politik sebagai organisasi yang didirikan oleh individu orang-perorang memang dapat dilihat sebagai badan hukum privat. Sebagai badan hukum privat, partai politik bisa saja terlibat dalam lalu lintas hukum perdata, dan merupakan subjek hukum yang sah. Namun, apabila dilihat dari aspek kepentingan, serta maksud dan tujuannya, maka partai politik lebih banyak bersentuhan dengan kepentingan umum/publik. Karena aktivitas-aktivitas yang dilakukannya berkaitan dengan dunia politik dan bersentuhan dengan kepentingan rakyat banyak.

3. Hubungan Pengurus Pusat-Daerah.

Isu pokok dalam reformasi desentralisasi adalah adanya reformasi dalam hubungan pusat dan daerah. Di internal partai politik, hubungan pengurus pusat dan pengurus daerah ini masih menjadi wacana, dan belum diimplementasikan. Adapun hal-hal yang menjadi persoalan yakni menyangkut: (1) Hubungan partai dengan fraksi partai di lembaga legislatif; (2) Otonomi pengurus partai tingkat lokal; (3) Kewenangan pengurus cabang pada pemilu lokal.

Dari tiga persoalan yang selalu muncul ini, secara operasional ada indicator yang selalu menjadi pertanyaan, antara lain:¹⁹⁴

- a. Siapa yang berhak memilih dan menetapkan pengurus cabang partai di daerah.
- b. Siapa yang merumuskan dan menetapkan program partai pada pemilu lokal.
- c. Siapa yang mencalonkan dan menetapkan calon anggota DPRD dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- d. Siapa yang menentukan pilihan partai politik yang tergabung dalam koalisi pemilu lokal.
- e. Siapa yang mencalonkan delegasi untuk menghadiri konvensi partai (kongres, musyawarah, muktamar dan sebagainya).

Hubungan atau pertanyaan tadi dapat dikatakan demokratis dan berbasis desentralisasi apabila: ¹⁹⁵

1. Pengambilan keputusan partai tidak didominasi secara terpusat baik oleh pengurus pusat, ketua umum, ataupun sekelompok kecil pengurus, melainkan didesentralisasikan di cabang, unsur organisasi dan kepada para anggota.
2. Pengurus partai di daerah dipilih oleh kongres partai – atau apapun namanya - yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh para anggota;
3. Program partai untuk pemilu lokal dirumuskan dari aspirasi dan masukkan para anggota dan unsur partai di daerah dan ditetapkan oleh pengurus partai tingkat lokal.
4. Calon anggota DPRD dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh rapat umum anggota dari daftar calon yang dinominasikan oleh pengurus partai tingkat daerah;
5. Pengurus partai tingkat lokal menentukan dengan partai apa berkoalisi pada pemilu lokal.

¹⁹³ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat..Op.Cit*, hlm. 80.

¹⁹⁴ Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik : Buku 6*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2013), hlm. 16-17.

¹⁹⁵ *Ibid*

6. Rapat umum anggota tingkat kabupaten/kota memilih delegasi yang akan menghadiri konvensi partai secara nasional dari daftar nama yang diajukan oleh pengurus partai tingkat provinsi.

Dalam konteks hubungan pengurus pusat dan daerah, harus diakui ketergantungan partai politik di daerah terhadap pengurus pusat ini telah terlembagakan dalam bentuk peraturan internal yakni Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga. Partai politik di daerah – DPD/DPC/DPW atau apapun istilahnya – hanya diberikan kewenangan untuk melakukan proses pendaftaran secara administratif atau lazim disebut tahap penjarangan para bakal kandidat Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Sementara, kewenangan pengambilan keputusan mengenai calon kepala daerah yang definitif, ada di tangan Dewan Pengurus Pusat (DPP). Ironisnya, seringkali calon yang dipilih DPP kurang memiliki integritas dan kompetensi, melainkan didasarkan pada seberapa besar “logistik” yang disetorkan untuk ongkos perhelatan pemilukada.¹⁹⁶

Melepaskan pengaruh pengurus pusat partai politik terhadap pengurus di daerah melalui mekanisme desentralisasi bukanlah perkara mudah bagi partai politik. Untuk itulah, perlu pemimpin partai yang memiliki visi ke depan dalam mengelola organisasinya. Dalam konteks inilah, Ketua Umum Partai Politik harus mampu memberikan kriteria atau dasar-dasar agar persoalan kepengurusan pusat dan daerahnya berjalan dengan baik dan meminimalisir konflik internal. Kriteria untuk dikemukakan oleh Rondinelli dan Nellis, antara lain:¹⁹⁷

1. Memberikan kontribusi positif terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik
2. Meningkatkan efektivitas partai politik
3. Meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial
4. Meningkatkan kepekaan partai politik di daerah terhadap kebutuhan dan tuntutan yang berbeda
5. Memperbesar kepercayaan diri (kemandirian di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah).
6. Mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program politik untuk kesejahteraan masyarakat daerah.

Kriteria ini bisa digunakan oleh pengurus partai politik pusat untuk menilai kemampuan pengurus partai politik di daerah dalam menjalankan aktivitas-aktivitas politiknya. Dengan penilaian secara terukur, sistematis, dan ilmiah ini, diharapkan perubahan regenerasi kepemimpinan partai di daerah bisa berlangsung secara demokratis dengan capaian-capaian prestasi yang bisa diukur.

PENUTUP

1. Kesimpulan

¹⁹⁶ Agus Sutisna, *Devolution Power: Desentralisasi Partai Politik dalam Kerangka Penguatan Kelembagaan Lokal*, *Jurnal Administrasi Negara* Volume 3 September – Desember 2015, hlm.6.

¹⁹⁷ Rondinelli dan Nellis, *Assessing Decentralization Policies in Development Countries: The Case for Cautious Optimism*, in *Development Policies Review*, Sage Publication, London, Vol.4, 1986, hlm.3-26 sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, Hlm. 88-89.

- a. Pengelolaan partai politik di era reformasi yang demokratis seharusnya berjalan linier dengan pemerintahan yang demokratis. Namun, pengelolaan partai politik di era reformasi masih bersifat personal dan tradisional. Hal ini berimplikasi pada kegagalan partai politik dalam mengelola kepemimpinan, organisasi dan institusinya, serta ideologinya. Otomatis, karakter kelembagaan partai politik menjadi terpengaruh karena tidak adanya stabilitas kompetisi internal partai, lemahnya akar partai di masyarakat, kurang terlegitimasinya hasil pemilu, serta lemahnya sumberdaya organisasi partai.
- b. Desentralisasi partai politik perlu dilakukan karena memberikan dampak positif dalam membangun kelembagaan. diantaranya : (1) efisiensi dan efektifitas pengelolaan partai politik; (2) sarana pendidikan politik; (3) meningkatkan kemampuan pemimpin partai di daerah sebagai peningkatan karir politik; (4) stabilitas politik; (5) kesetaraan politik; (6) akuntabilitas public. Enam dampak ini bisa menjadi sarana memperkuat kelembagaan partai, karena kunci dari suksesnya desentralisasi adalah pembangunan desain kelembagaan yang tepat.
- c. Indikator hubungan kepengurusan partai politik di tingkat pusat dan daerah mengacu pada: Pertama, hubungan partai dengan fraksi partai di lembaga legislatif. Kedua, otonomi pengurus partai tingkat lokal. Ketiga, kewenangan pengurus cabang pada pemilu lokal.

2. Saran

Desentralisasi partai politik merupakan bagian dari upaya mendemokratisasikan internal partai politik. Mekanisme ini akan berjalan baik bila partai politik juga melakukan perbaikan kelembagaan yang sesuai dengan prinsip-prinsip partai modern, yakni partai yang terlembaga seperti yang dikemukakan Scott Mainwaring. Secara lebih tegas, desentralisasi menyangkut pembagian kewenangan, pelimpahan kekuasaan serta pengawasan harus diatur dalam UU Partai Politik sebagai upaya melakukan reformasi partai politik.

Daftar Pustaka

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Asshiddiqie, Jimly, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- Effendi, Bahtiar, 1998, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina.
- Fajar, Abdul Mukhtie, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

- Firmanzah, 2011. *Mengelola Partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Huda, Ni'matul, 2013. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, cetakan ketiga, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huntington, Samuel, 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: CT. Yale, University Press.
- Junaidi, Veri Junaidi, dkk, 2011, *Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Kaloh, J., 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, cetakan kedua, Jakarta: Rineke Cipta.
- Koirudin, 2004. *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi (Menakar Kinerja Partai Politik di Era Transisi di Indonesia)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mainwaring, Scott Mainwaring and Mariano Torcal, 2005. "Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization", *Working Paper #319-April*, Kellogg Institute The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Manan, Bagir, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Meny, Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe*, 1998, Britain, France, Italy, Germany, Third Edition, Oxford University Press.
- Michels, Robert, 1984. *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi* Jakarta; Rajawali.
- Noor, Muhammad, 2012. *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Yogyakarta: Interpena.
- Irsyam, Mahrus dan Lili Romli, ed., 2003, *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: Laboratorium Ilmu Politik Fisip UI.
- Surbakti, Ramlan, 1999. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo
- Sarundajang, S.H., 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Syaukani, dkk, 2012. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Safa'at, Muchamad Ali, 2011. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta; Rajawali Pers.
- Winayanti, Nia Kania, 2011. *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran ORMAS (Organisasi Kemasyarakatan)*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.

JURNAL

- Piliang, Indra J., 2008. "Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif, *Analisis CSIS*, Volume 37, Nomor 2, Juni 2008, Jakarta: CSIS.
- Nurhasim, Mochammad., 2013. "Kegagalan Modernisasi Partai Politik di Era Reformasi", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 10 No 1 Juni 2013.
- Manan, Munafrizal., 2012. "Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014", *Jurnal Legislasi*, Volume 9 Nomor 4, Desember 2012.

Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik*.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan, Nepotisme*.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*.
 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*.
 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*.
 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang*

Biografi Penulis

a. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Bambang Ariyanto, S.H, M.H
2	Jabatan Fungsional	Asisten Ahli
3	Jabatan Struktural	Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum
4	NIP/NIK/Identitas lainnya	01500
5	NIDN	0726127901
6	Tempat dan Tanggal lahir	Banyuwangi, 26 Desember 1979
7	Alamat Rumah	Perum Rungkut YKP PS 1 Blok J.47 Surabaya
8	Nomor Telepon/Faks/HP	081803183226 082280717206
9	Alamat Kantor	Jl. Arif Rahman Hakim No. 150 Surabaya
10	Nomor Telpon Kantor	031-5945864
11	Alamat e-mail	bambang.ariyanto@hangtuah.ac.id
12	Mata Kuliah yang diampu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hukum Pers 2. Hukum Lingkungan 3. Hukum Administrasi 4. Teori Perundang-undangan 5. Hukum Acara PTUN

b. Riwayat Pendidikan

	S1	S2
Nama Perguruan Tinggi	Fakultas Hukum Univ. Islam Indonesia	Magister Hukum Unair
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum
Tahun Masuk-Lulus	1998-2004	2005-2007
Judul Skripsi/Thesis/Disertasi	HAM Dalam Konstitusi	Perlindungan Hukum

	Indonesia (Studi tentang Muatan HAM dalam UUDS 1950 dan UUD 1945 Amandemen	Terhadap Pengguna Izin Pemakaian Tanah
--	--	--

c. Pengalaman Penelitian

Tahun	Judul Penelitian
2013	Penyalahgunaan Keadaan dalam Perjanjian Asuransi Jiwa
2013	Kewenangan Komisi Informasi dalam Penyelesaian Sengketa Informasi Pemilu
2014	Tinjauan Yuridis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan
2014	Implikasi Pembentukan Mahkamah Kehormatan Dewan Terhadap Kinerja DPR.
2015	Pengelolaan Keuangan di Desa Pesisir Berdasarkan Asas Partisipasi Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai Upaya Akuntabilitas Publik di Kabupaten Gresik (Hibah Bersaing)