

Wacana Desentralisasi Partai Politik: Kajian Original Intent dan Pemaknaan Sistematik UUD 1945

Discourse On Decentralization of Political Parties: Original Intent Study and Systematic Meaning of The 1945 Constitution

Luthfi Widagdo Eddyono

P4TIK Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
E-mail: luthfi_we@yahoo.com

Naskah diterima: 21/09/2016 revisi: 23/01/2017 disetujui: 02/03/2017

Abstrak

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 salah satunya bermaksud untuk memperkuat peran dan kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum perubahan UUD 1945, frasa “partai politik” tersebut sama sekali tidak ada dalam naskah UUD 1945. Penguatan kedudukan partai politik tersebut terlihat pada Pasal 6A dan Pasal 8 UUD 1945 yang terkait dengan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden dan pemberian kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus pembubaran partai politik (Pasal 24C UUD 1945), termasuk kedudukan partai politik sebagai peserta pemilihan umum anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E UUD 1945). Secara kumulatif, frasa “partai politik” hanya enam kali disebutkan dalam UUD 1945. Walaupun demikian, berdasarkan *original intent*, sangat terasa upaya untuk memperkuat peran strategis partai politik sebagai sarana penunjang demokrasi konstitusional yang diupayakan terkonsolidasi secara berkesinambungan.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji *original intent* perubahan UUD 1945 terkait dengan peran dan kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk dengan kebutuhan adanya desentralisasi partai politik di Indonesia. Hasilnya adalah jika dikaitkan dengan desentralisasi peran dan tanggung jawab partai politik di tingkat pusat kepada partai politik di tingkat daerah, tidak terdapat *original intent* yang terkait dengan hal tersebut, akan tetapi jika dikaitkan

dengan Pasal 18 UUD 1945 yang berkenaan dengan Pemerintahan Daerah, maka pemaknaan sistematis UUD 1945 tentu saja meliputi desentralisasi peran partai politik tersebut. Apalagi berdasarkan ketentuan normatif konstitusi, partai politik juga mempunyai kewenangan untuk mencalonkan anggota dewan perwakilan rakyat daerah. Oleh karena itu, pengaturan mengenai desentralisasi peran dan tanggung jawab partai politik perlu dinormakan dalam format Undang-Undang agar moralitas konstitusional desentralisasi hubungan pusat dan pemerintahan daerah dapat terjadi dan terkonsolidasi dengan baik. Dengan demikian, partai politik diharapkan mampu menjalankan perannya sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), pengatur konflik (*conflict management*) dan akhirnya menjadi sarana rekrutmen politik (*political recruitment*) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Kata kunci: Perubahan UUD 1945, partai politik, desentralisasi.

Abstract

Amendment to the 1945 Constitution which was conducted in 1999-2002 intends to strengthen the role and position of political parties in the Indonesian state administration system. Before the change of the 1945 Constitution, the phrase "political party" was completely absent in the text of the 1945 Constitution. The strengthening of the political party's position was seen in Article 6A and Article 8 of the 1945 Constitution related to the nomination of the pair of presidential and vice presidential candidates and the authority of the Constitutional Court to decide upon the dissolution of political parties (Article 24C of the 1945 Constitution), including the status of political parties as participants in the general election of members of the DPR and DPRD (Article 22E of the 1945 Constitution). Cumulatively, the phrase "political party" is only mentioned six times in the 1945 Constitution. However, based on the original intent, it is felt the efforts to strengthen the strategic role of political parties as a supporting the consolidation of constitutional democracy.

This paper is intended to examine the original intent of the 1945 Constitution about the role and position of political parties in the Indonesian state administration system, including the need for decentralization of political parties in Indonesia. The result is there is no original intent relating the decentralization of roles and responsibilities of political parties at the central level to political parties at the regional scale, but if associated with Article 18 of the 1945 Constitution with respect to local Government, the systematic The 1945 Constitution, of course, covers the decentralization of the role of the political party. Moreover, based on the normative provisions of the law, political parties also have the authority to nominate members of the regional legislature. Therefore, the regulation on the decentralization of the roles and responsibilities of political parties should be formalized in the Law so that constitutional morality of the decentralized central and local government relations can occur and be consolidated well. Thus, political parties are expected to play

their role as a means of political communication, political socialization, conflict management and eventually become a means of executive recruitment both at the central and regional levels.

Keywords: *Amendment to the 1945 Constitution, political party, decentralization.*

PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan salah satu tuntutan gerakan reformasi pada tahun 1998.¹ Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan tersebut didasarkan pandangan bahwa UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antar cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara)² untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang.³ Selain itu, UUD 1945 tidak cukup memuat landasan bagi kehidupan demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Aturan UUD 1945 juga banyak yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN.⁴ Tuntutan tersebut kemudian diwujudkan dalam empat kali perubahan UUD 1945.

Perubahan Pertama yang dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 diantaranya terkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden⁵ dan penguatan

¹ Jimly Asshiddiqie, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional," (Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan UUD 1945, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surabaya, 27-29 April 2006), h. 1.

² Dahlan Thaib dan S.F. Marbun menyatakan bahwa pola kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan UUD 1945 sebelum perubahan sebenarnya memiliki prinsip *check and balance* yang luas, terlihat dalam jabatan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara tertinggi, namun apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beranggapan bahwa Presiden melanggar haluan Negara, maka DPR dapat meminta Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Dahlan Thaib dan S.F. Marbun, "Masalah-Masalah Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara", dalam Sri Soemantri, dkk., *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1996), h. 64.

³ Misalnya, menurut Jimly Asshiddiqie, tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui DPR (sebagai wakil rakyat). Selain itu, tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Perpu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sehingga dapat dihindari kemungkinan penyalahgunaannya, sistem penunjukan Menteri dan pejabat publik lainnya seperti Panglima, Kepala Kepolisian, Pimpinan Bank Sentral, dan Jaksa Agung yang semata-mata dianggap sebagai wewenang mutlak (hak prerogatif) Presiden, termasuk tidak membatasi pemilihan kembali Presiden (sebelum diatur dalam TAP MPR 1998). Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", (Makalah yang disampaikan pada Diklat Terpadu Sekola Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006), hlm. 2. Contoh lain diutarakan Satya Arinanto, yaitu adanya kekuasaan yang sangat besar diberikan UUD 1945 kepada eksekutif (presiden). Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (seperti memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif, karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga Negara yang berbeda, tetapi ternyata berada di tangan presiden menyebabkan tidak bekerjanya prinsipdan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter. Satya Arinanto, "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi", *Jurnal Konstitusi* , Volume 3 Nomor 3, (September 2006): 80.

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2005), h. 4.

⁵ Pembatasan kekuasaan presiden memang menjadi prioritas yang utama karena sebelum perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut adalah *concentration of power upon the president*, sehingga pembatasan kekuasaan yang seharusnya menjadi ciri suatu pemerintahan konstitusional (*constitutional government*) menjadi tidak bermakna. H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba sampai reformasi)*, *Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), h. 130.

kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif.⁶ Perubahan Kedua dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci hak asasi manusia.⁷

Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 meliputi ketentuan tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum.⁸ Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002.⁹ Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.¹⁰

Dari segi jumlah norma, jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Dengan kata lain, terdapat 174 butir materi baru yang terkandung dalam empat kali perubahan tersebut.¹¹ Dapatlah dikatakan bahwa UUD 1945 mengalami perubahan total, karena meliputi sebagian besar

⁶ Perubahan Pertama yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999 dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 22 UUD 1945.

⁷ Perubahan Kedua itu sendiri memang meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C UUD 1945.

⁸ Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tersebut mengubah dan/atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIB, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1), dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24 B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) UUD 1945.

⁹ Perubahan dan/atau penambahan dalam Perubahan Keempat meliputi Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16, Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 32 ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab IV, Pasal 33 ayat (4) dan (5); Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945.

¹⁰ Tim Lindsay dan Susi Dwi Harijanti menyatakan, "The amendments established totally new organs of state—including a powerful new Constitutional Court; the Dewan Perwakilan Daerah (DPD) or Regional Representatives Council, a form of senate to represent Indonesia's thirty provinces; and a judicial commission, to supervise judicial reform. The amendments also reformed existing institutions, laws, and mechanisms, including a dramatic expansion of human rights provisions to embrace most of the Universal Declaration of Human Rights; the introduction of a mechanism for the direct election, for the first time, of the president and vice president; the abolition of appointed members of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) or legislature and, thus, the end of the longstanding practice of reserving seats for the military; the redefinition and scaling down of the MPR's role; the abolition of the controversial Elucidation to the 1945 Constitution; and finally, the strengthening of the troubled post-Soeharto regional autonomy process through the grant of formal constitutional status for the transfer of power to regional authorities." Tim Lindsay dan Susi Dwi Harijanti, "Indonesia: General Elections Test the Amended Constitution and The New Constitutional Court," *International Journal of Constitutional Law*, (Januari, 2006).

¹¹ Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", (Makalah yang disampaikan pada Diklat Terpadu Sekolah Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006), h. 8.

materi yang esensial dan fundamental.¹² Substansi yang tercakup di dalamnya berkenaan dengan (i) ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia, hak-hak dan kewajiban warga negara, serta mekanisme hubungannya dengan negara dan prosedur untuk mempertahankannya apabila hak-hak itu dilanggar; (ii) prinsip-prinsip dasar tentang demokrasi dan *rule of law*, serta mekanisme perwujudan dan pelaksanaannya, seperti melalui pemilihan umum, dan lain-lain; dan (iii) format kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antarorgan negara serta sistem pertanggungjawaban para pejabatnya.¹³

Terkait dengan perubahan UUD 1945, Hamdan Zoelva kemudian berpendapat:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945) sebelum perubahan dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang sama sekaligus memiliki perbedaan-perbedaan yang mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui perubahan UUD 1945, adalah upaya untuk menutupi berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD 1945 sebelum perubahan yang dirasakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Karena itu arah perubahan yang dilakukan adalah, antara lain, mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum perubahan yaitu prinsip negara hukum (rechtsstaat) dan prinsip sistem konstitusional (constitutional system), menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Perubahan ini tidak merubah sistematika UUD 1945 sebelumnya karena untuk menjaga aspek kesejarahan dan orisinalitas dari UUD 1945. Perubahan terutama ditujukan pada penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.¹⁴

Selain perubahan dan penambahan butir-butir ketentuan yang ada, perubahan UUD 1945 juga mengakibatkan adanya perubahan kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru.¹⁵ Perubahan memang ditujukan pada penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing

¹² Marshaal NG, *Amandemen UUD 1945 dalam Sorotan (Naskah dan Beberapa Komentar Penting)*, (Palembang: Universitas Muhammadiyah Palembang, 2003), h. 84.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), h. 140.

¹⁴ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlas Century tanggal 7-10 April 2005, h. 1.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", (Makalah disampaikan pada Kuliah Umum di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 29 April 2006), h. 14.

lembaga negara.¹⁶ Hal tersebut memang dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).¹⁷ Selain itu, salah satu penguatan yang dilakukan oleh UUD 1945 setelah perubahan adalah terhadap peran dan kedudukan partai politik di Indonesia.

Sebelum perubahan UUD 1945, frasa “partai politik” tersebut sama sekali tidak ada dalam naskah UUD 1945. Empat kali perubahan dilakukan, baru kemudian muncul frasa “partai politik” dalam Perubahan UUD 1945, yaitu pada Perubahan Ketiga dan Keempat. Penguatan kedudukan partai politik tersebut terlihat pada Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 yang terkait dengan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden dan pemberian kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus pembubaran partai politik (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945), termasuk kedudukan partai politik sebagai peserta pemilihan umum anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3)).

Frasa “Partai Politik” dalam UUD 1945

Norma	Bunyi
Pasal 6A	(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. <i>(Perubahan Ketiga)</i>
Pasal 8	(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Selambatlambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. <i>(Perubahan Keempat)</i>
Pasal 22E	(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. <i>(Perubahan Ketiga)</i>
Pasal 24C	(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. <i>(Perubahan Ketiga)</i>

¹⁶ Hamdan Zoelva, “Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945”, dalam Sutjipto, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam Bahasa Akademik, bukan Politik)*, (Jakarta: Konpress, November 2007), h. 224.

¹⁷ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Op.Cit.*, h. 13.

Secara kumulatif, penyebutan frasa “partai politik” hanya enam kali diulangi dalam UUD 1945, akan tetapi melihat betapa strategisnya peran partai, maka penting untuk memaknai kedudukan jelas partai politik berdasarkan *original intent*.¹⁸ Selain itu, hal lain yang penting untuk dimaknai berdasarkan UUD 1945 adalah desentralisasi kewenangan partai politik di tingkat nasional ke daerah dengan melihat sistematika UUD 1945.

Pentingnya desentralisasi kewenangan tersebut seperti disampaikan HM Harry Mulya Zein sebagai berikut:

*Desentralisasi partai politik menjadi sangat penting. Memberikan kewenangan secara otonom kepada pengurus DPD dan DPC untuk menentukan calon kepala daerah yang akan diusung bisa menghambat proses politik transaksional. Yang patut diperhatikan juga meningkatkan otonomi fiskal partai politik daerah yang bertujuan agar partai politik tingkat lokal memiliki kemandirian finansial dalam menggerakkan roda organisasi. Terakhir, meningkatkan kekuatan masyarakat sipil sehingga akan tercipta tuntutan-tuntutan kepada partai politik untuk membuat program dan platform yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.*¹⁹

Menurut Harry Mulya Zein, perkembangan otonomi daerah dan desentralisasi politik seharusnya juga dibarengi dengan otonomi daerah sistem partai politik. Desentralisasi pada saat ini hanya dimaknai sebagai penyerahan urusan dari pusat ke daerah, sedangkan daerah sendiri tidak memiliki kekuasaan yang otonom untuk mandiri karena masih begitu dependen terhadap pusat.²⁰

Beranjak dari pendapat tersebut, tulisan ini akan mencoba mencari landasan konstitusional pentingnya desentralisasi politik oleh partai politik di tingkat pusat ke tingkat daerah dengan melakukan kajian atas *original intent* dan lebih lanjut melalui sistematika UUD 1945 (*systematische interpretatie*).²¹

¹⁸ Partai Politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab.

¹⁹ HM Harry Mulya Zein, “Desentralisasi Partai Politik”, [http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=12389&coid=3&coid=31&gid=2], diakses 18 Juli 2016.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Menurut Bambang Purnomo dalam buku *Asas-Asas Hukum Pidana*, di dalam ilmu pengetahuan dikenal beberapa metode atau sistem penafsiran, yaitu: Penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*) sebagai penafsiran yang menyandarkan dari kata-kata yang dipakai sehari-hari; Penafsiran logika (*logische interpretatie*) sebagai penafsiran yang menyandarkan pada akal/pikiran yang obyektif, yang biasanya dengan cara mencari perbandingan di antara beberapa undang-undang; Penafsiran sistematis (*systematische interpretatie*) sebagai penafsiran yang mendasarkan sistem dalam undang-undang itu, dengan menghubungkan bagian yang satu dengan bagian yang lain dari undang-undang itu; Penafsiran sejarah (*historische interpretatie*) sebagai penafsiran yang didasarkan atas sejarah pembentukannya, yang dibedakan atas: *rechtshistorische interpretatie*, penafsiran berdasarkan sejarah pertumbuhan hukum yang diatur di dalam undang-undang; *wethistorische interpretatie*, penafsiran berdasarkan sejarah pembentukan undang-undang untuk mengetahui apa yang dimaksud oleh pembentuk undang-undang (*original intent*); Penafsiran teleologik (*teleologische interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan atas tujuan apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang ketika membuat undang-undang itu; Penafsiran ekstensif (*extensieve interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan cara memperluas peraturan yang termaksud dalam suatu undang-undang; Penafsiran analogi (*analogische interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan atas jalan pikiran analogi, yaitu peraturan yang ada itu diperlakukan terhadap perbuatan yang tidak diatur dengan tegas dalam undang-undang. Baca Luthfi Widagdo Eddyono, “Metode Penafsiran”, *Majalah Konstitusi*, No. 21, Juni-Juli 2008, h. 15.

PEMBAHASAN

1. *Original Intent* Kedudukan Partai Politik Berdasarkan UUD 1945²²

Political parties created democracy. Schattscheider yang menyatakan hal itu percaya bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Sejarah juga membuktikan bahwa partai politik merupakan sesuatu yang esensial bagi realisasi pemerintahan yang berdasarkan pilihan mayoritas dengan cara yang demokratis. Partai politik memang memberikan forum bagi warga negara untuk ekspresi politik tersebut dan mengagregasi kepentingan-kepentingan yang berbeda. Di sisi lain, keberadaan partai politik merupakan wujud pelaksanaan hak asasi manusia sebagai salah satu ciri dari negara demokrasi.²³

Keberadaannya menjadi implikasi pengakuan terhadap hak-hak politik seperti hak memilih (*the right to vote*), hak berorganisasi (*the right of association*), hak atas kebebasan berbicara (*the right of free speech*), dan hak persamaan politik (*the right to political equality*). Karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk terus diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*).²⁴

Dalam pembahasan kedudukan partai politik dalam persidangan Majelis Permusyawaratan rakyat dalam rentang waktu 1999-2002, tidak terdapat keinginan dari anggota atau forum untuk melemahkan kedudukan partai politik. Bahkan yang ada utamanya adalah keinginan untuk menguatkan peran dan kedudukan partai politik.²⁵ Berikut akan dikutip beberapa pandangan para perumus perubahan UUD 1945 terkait kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam Rapat ke-2 Panitia Ad Hoc (PAH) III BP MPR yang berlangsung pada 8 Oktober 1999, dilakukan pembahasan tentang pemilihan anggota-anggota DPR dan DPD. Anggota F-UG, Valina Singka Subekti menyatakan penguatan fungsi kepartaian. Valina menyebutkan,

²² Menurut Abdul Ghoffar dan Syukri Asy'ari, mengetahui asal usul lahirnya sebuah pasal perubahan adalah sangat penting untuk memahami lebih dalam Undang-Undang Dasar terutama dari sisi *original intent* (maksud awal) dari para perumus perubahan Undang-Undang Dasar sebagai sebuah metode penafsiran konstitusi. Baca Abdul Ghoffar, Syukri Asy'ari, Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, h. 2.

²³ Luthfi Widagdo Eddyono, "Penguatan Partai Politik", [<http://luthfiwe.blogspot.com.tr/2011/11/penguatan-partai-politik.html>], diakses 18/7/2016.

²⁴ *Ibid*.

²⁵ Fraksi yang terdapat dalam konfigurasi MPR saat itu adalah: 1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI Perjuangan); 2. Fraksi Partai Golkar (F-PG); 3. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP); 4. Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB, yaitu dari Partai Kebangkitan Bangsa); 5. Fraksi Reformasi (F-Reformasi, terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan); 6. Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB); 7. Fraksi Kesatuan Bangsa Indonesia (F-KKI, yaitu gabungan dari beberapa partai politik, yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI), IPKI, PNI-MM, PKP, PP, dan PKD); 8. Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU, yaitu gabungan dari PNU, PKU, PP Masyumi, PDR, dan PSII); 9. Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB); 10. Fraksi Utusan Golongan (F-UG); 11. Fraksi TNI/Polri; serta 12. Fraksi Utusan Daerah (F-UD, dibentuk pada Sidang Tahunan 2001 dan baru terlibat pembahasan pada Perubahan Keempat tahun 2002).

Selanjutnya mengenai Pasal 2 mengenai komposisi dari anggota MPR. Ia terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah. Sementara Utusan Golongan itu dihapuskan dengan pemikiran bahwa dengan situasi perubahan politik yang luar biasa di negara kita di mana ada keinginan kuat untuk memperdayakan masyarakat sipil dan melakukan pendidikan politik tidak hanya pada masyarakat tapi juga pada elite-elite partai politik, maka kami memperkirakan bahwa partai-partai politik itu akan semakin berdaya di masa depan sehingga suara-suara dari berbagai golongan-golongan yang ada dalam masyarakat kita itu sudah bisa terwakilkan di dalam partai-partai yang ada.²⁶

Pada Rapat ke-37 PAH I BP MPR pada 30 Mei 2000 dibahas mengenai DPR, Valina Singka Subekti dari F-UG menyatakan, konsekuensi dari reformasi sistem pemilu adalah pemberdayaan partai politik.

Selain itu, juga akan dengan sendirinya memberdayakan partai-partai politik. Karena tidak ada pilihan lain bagi partai kalau dengan sistem distrik, maka partai itu harus mulai menata dirinya; mulai dari soal rekrutment, kaderisasi sampai soal perbaikan dari struktur kepartaiannya, mulai dari tingkat pusat sampai ke bawah. Oleh karena dengan sistem distrik nanti, maka distrik-distrik itulah yang harus betul-betul siap untuk mempersiapkan calon-calonnya, walaupun tidak membuka kemungkinan calon-calon itu muncul tidak dari distrik-distrik yang bersangkutan. Itu nanti akan diatur di dalam mengenai UU pemilu dan kepartaian saya kira.²⁷

Soedijarto dari F-UG sempat mengingatkan pentingnya memasukkan hal mengenai partai politik dalam UUD sebagai konsekuensi dari ketentuan bahwa seluruh anggota DPR dipilih langsung dalam pemilihan umum.

Utusan Golongan menekankan perlunya anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dengan harapan agar DPR betul-betul mampu dan diakui mampu mewakili aspirasi rakyat dalam melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan kepada pemerintah. Ini membawa konsekuensi agar pemilihan umum dapat menjamin bahwa yang terpilih benar-benar diakui mewakili rakyat, yang konsekuensi berikutnya yang pernah diusulkan oleh Utusan Golongan di pembukaan pertama bahwa UUD ini perlu juga mengatur tentang partai politik. Kenyataan-kenyataan yang kita hadapi sekarang banyaknya demonstrasi yang datang ke MPR/DPR, sepertinya mereka tidak merasa diwakili. Karena itu perlu ada ketentuan partai politik itu supaya nantinya tidak lagi DPR terlalu banyak didatangi karena

²⁶ Irsyad Zamjani, M. Aziz Hakim, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku V, Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2008, h. 42.

²⁷ *Ibid.*, h. 78.

dipercaya penuh oleh rakyat yang telah memilihnya. Untuk itu sebabnya mengapa Pasal 23 yang baru kami mengusulkan juga agar hak-hak anggota DPR secara eksplisit dituliskan seperti hak inisiatif, hak budget, hak ratifikasi, hak perubahan, dan sebagainya.²⁸

Immanuel Ekadianus Blegur dari F-PG pada Rapat Paripurna ke-3 ST MPR 2002, 2 Agustus 2002 sempat berpendapat mengenai partai politik sebagai berikut.

Sekarang zaman telah berubah, reformasi telah kita gulirkan, dan tuntutan masyarakat pun berkembang, yaitu menegakkan prinsip kedaulatan rakyat. Salah satu yang tegas dalam prinsip kedaulatan rakyat adalah bagaimana menegakkan prinsip keterwakilan politik. Keterwakilan politik diukur dari keterwakilan dari partai-partai politik. Di dalam hukum positif kita, partai-partai politik memiliki afiliasi politik yang luas. Tidak ada pembatasan golongan masyarakat tertentu yang boleh melakukan afiliasi politik. Artinya apa, yang jangkauan afiliasi politik dari partai-partai politik menyentuh seluruh kelompok masyarakat. Entah itu golongan seniman, golongan fungsional, golongan apa saja di dalam masyarakat. Dengan demikian, tingkat keterwakilan politik diukur dari afiliasi masyarakat di dalam partai-partai politik. Kalaulah sampai masyarakat itu tidak menginginkan, menggunakan partai politik sebagai arena untuk mengagregasi dan mengafiliasi kepentingannya dia juga bisa mengambil posisi sebagai LSM atau kelompok-kelompok penekan yang dikatakan Pak Hamdan Zoelva tadi mempengaruhi pengambilan keputusan kebijakan publik.²⁹

Selanjutnya Zulkifli H. dari F-Reformasi berpendapat terkait dengan keberadaan partai politik dari faktor sejarah sebagai berikut:

Saya melihat bahwa memang betul bahwa the founding fathers, kita tidak terlalu percaya pada mekanisme sistem politik yang akan dibentuk pada awal kemerdekaan. Karena begitu pedulinya terhadap nasib sesama anak bangsa, dia menyediakan sebuah saluran, tetapi saya melihat adanya kekeliruan dalam memahami golongan ini. Kami memahami golongan yang dimaksud adalah kelompok powerless, kelompok yang tersingkirkan, tidak memiliki akses dalam sistem politik, tidak memiliki akses untuk melakukan akselerasi politik, dan dia pun tidak begitu andil dalam mengagresikan kepentingannya.... Dalam hal ini maka saya mohon perhatian kepada saudara-saudara dari utusan golongan, dalam pertumbuhan partai politik belakangan ini, itu sangat kuat mekanisme untuk menyerap aspirasi kelompok-kelompok yang terpinggirkan itu. Kita perhatikan saja, mana partai politik yang tidak sensitif dengan aspirasi ormas, tidak sensitif dengan aspirasi organisasi keagamaan, bahkan tempat-tempat ibadah. Mereka

²⁸ *ibid.*, h. 87.

²⁹ *Ibid.*, h. 156.

sangat menyesuaikan diri, itu artinya mereka melakukan penyerapan aspirasi terhadap kelompok-kelompok yang selama ini kita anggap tidak terwakili.³⁰

Hartono Mardjono dari F-PDU kemudian berpendapat sebagai berikut.

Konsisten dengan pandangan umum serta pengantar dari musyawarah kita ini, saya langsung to the point ingin menyatakan bahwa saya pribadi maupun fraksi memilih alternatif 2. Di dalam kaitan dengan Pasal 2 ayat (1). Alasan-alasan kami adalah pertama, kita semaksimal mungkin tidak ingin melakukan diskriminasi di dalam hak warga negara yang berkaitan dengan pemilihan atau kedudukannya di dalam perwakilan. Apabila ada Utusan Golongan atau ada wakil dari golongan yang tidak dipilih atau dipilih oleh DPR, ini saya pikir ada diskriminasi, apalagi mereka juga sudah mempunyai hak untuk dipilih ataupun memilih. Tadi Pak Zakaria menyinggung mengenai Undang-undang atau PP yang disebut tadi. Barangkali kalau Undang-Undang Dasar ini berubah seperti yang kita kehendaki memang Undang-undang yang harus diubah, bukan Undang-Undang Dasar harus menyesuaikan dengan Undang-undang. Saya kira, itu masalah yang amat sangat mudah, yang penting prinsipnya dulu kita selesaikan. Yang kedua, saya ingin mendiskusikan mengenai pemahaman partai politik. Memang sejak Orde Lama dan Orde Baru partai politik dikonotasikan tidak baik, selama hampir 40 tahun partai politik dikonotasikan sebagai suatu organisasi yang tidak baik. Karena itu, ada satu partai politik yang tidak mau menyebut namanya sebagai partai politik. Sekarang paling gagah menyampaikan, saya sekarang partai politik. Nah, ini sebetulnya eksekusi dari satu keadaan. Bagi kami partai politik sebetulnya itu tidak terbatas wawasan pemikirannya, termasuk memikirkan semua kepentingan golongan. Seandainya ada golongan tertentu yang ingin secara khusus mendirikan partai politik pun itu juga tidak dilarang. Dulu ada partai buruh, sekarang buruh kurang luas barangkali diganti dengan "karya". Silakan, mau pakai partai karya, umpamanya. Barangkali memang, tapi ini sekedar pendekatan saja, himbauan barangkali istilah "golongan" merancukan. Ada partai politik tapi pakai golongan. Ini sekedar appeal untuk dipikirkan supaya jangan golongan merasa dirampas hak-haknya. Ya, partai Karya, begitu lho. Jangan pakai golongan, begitu lho. Tapi maaf ini ya, ini sekedar usul saja. Partai buruh boleh didirikan, partai nelayan boleh didirikan. Jadi, tidak benar kalau golongan itu tidak boleh mendirikan partai. Partai notaris barangkali juga silakan saja ya, partai notaris, partai pengacara, silakan saja. Karena itu adalah hak semua orang.³¹

³⁰ *Ibid.*, h. 178.

³¹ *Ibid.*, h. 182-183.

Pada Rapat ke-28 PAH I BP MPR, 12 September 2001, Pataniari Siahaan dari F-PDIP berpendapat bahwa pemberdayaan institusi-institusi demokrasi yang ada, termasuk partai politik dan lembaga perwakilan sangatlah penting.

Dalam kerangka itu sendiri tentunya sistem demokratis saya pikir semua teman-teman yang ada di MPR sepakat sebuah partai politik merupakan satu syarat-syarat daripada sistem demokrasi dan tentunya pembangunan sistem demokrasi lembaga-lembaga perwakilan tidak mungkin bertentangan dengan masalah demokratis itu sendiri. Tidak mungkin peran lembaga-lembaga perwakilan dalam sistem demokrasi itu diadu konfrontatif dengan sistem pemilihan Presiden. Menurut kami, justru tidak cocok begitu karena di manapun saya pikir masalah representatif dan masalah aspirasi itu bukan hal yang dipertentangkan. Saya sependapat bahwa kehendak rakyat merupakan hal yang harus diperhatikan secara baik tetapi mekanisme penyampaian kehendak rakyat itu sendiri tentunya dalam aturan-aturannya karena ada kehendak-kehendak rakyat yang kita katakan rasional, justru para pemimpin ditunjuk untuk melaksanakannya, mengarahkannya agar kehendak tersebut menjadi lebih baik. Dan seperti ini kami melihat bahwa peran partai politik itu merupakan faktor yang harus kita tumbuhkan dalam rangka membangun demokrasi yang sedang berlansung saat ini, sehingga peran partai politik dalam melaksanakan aspirasi rakyat termasuk memilih wakil maupun Presiden tersebut maksimal.... Dalam proses seperti ini, cobalah ide-ide yang baik tadi, ide-ide ke masa depan, visioner dalam rangka demokrasi, kita cocokkan dulu dengan perkembangan bangsa kita sendiri. Saya ingin mengingatkan teman-teman tentang teori pemahat. Teori pemahat itu kita bisa memahat, apalagi mengenali materialnya. Tanpa mengenali materialnya tidak mungkin merubahnya, tanpa merubahnya tidak mungkin menguasai, membawanya ke arah yang lebih baik. Dalam prinsip seperti ini kami mengajak teman-teman untuk kita tidak terlampau mempertentangkan atau terpacu oleh berbagai pemikiran di luar, seolah kalau tidak langsung selesai itu berarti tidak demokratis saya pikir tidak begitu pengertian kita. Dalam kerangka ini kami masukkan dari faktor-faktor pembangunan politik, proses demokrasi dan sekaligus pelajaran politik, kami masih merasa masih sangat perlu para pemimpin yang berkecimpung dalam politik mendidik bangsa dan rakyatnya ke arah lebih baik sehingga peran partai politik menjadi sangat penting... Di sisi lain kami menyadari juga bahwa ada kondisi sesuai demografis yang berbeda, kita juga mengerti ada tingkat kesederhanaan yang tidak sama, tingkat sosiologis tidak sama sehingga kita mengharapkan dalam sistem demokrasi kita partai politiklah yang menjembatani sekaligus pelaksanaan pendidikan bangsa dan juga menampung aspirasinya, merasionalkan hal-hal yang hanya bersifar emosional semata.³²

³² *Ibid.*, h. 336-337.

Pada Rapat Komisi A ke-2 (Lanjutan 1) Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, pada tanggal 5 November 2001, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP berpendapat sebagai berikut.

Pertama, yang berkaitan dengan Pasal 6A, mengenai paket-paket calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta Pemilihan Umum, sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum. Menurut hemat kami, di dalam menyusun Undang Undang Dasar ini, sebagaimana yang dikatakan Bung Karno waktu lalu, kalau boleh setidaknya-tidaknya 50 tahun Undang-undang itu masih up to date, bukan menyusun Undang-undang pada saat ini. Mengenai Partai Politik ini, Saudara sekalian, memang, saya juga mungkin saya karena kita memulai demokrasi pada era reformasi ini sehingga muncul wacana para partisan dan non partisan. Jadi, padahal kalau bicara partisan dan non partisan ini sesungguhnya perlu kita apresiasi kepada TNI/Polri. Yang dikatakan non partisan itu sesungguhnya, karena yang betul-betul tidak ikut pemilu, tidak menggunakan hak pilihnya untuk ikut Pemilu. Ketentuan kita yang ikut Pemilu Partai Politik. Orang yang ikut Pemilu pasti dia ada keberpihakan kepada partai politik, walaupun tidak kelihatan atau mungkin saja karena belum mendapat kesempatan untuk memimpin Partai Politik. Oleh karena itu, kita tengok Amerika, misalnya. Amerika itu, apapun yang dilakukan oleh partai politik pemenang pemilu yang memang sah-sah dan tidak ada keberatan. Partai Republik, Partai Demokrat. Jadi kita ke depan mestinya orientasinya begitu. Jangan melihat kepada posisi pribadi atau teman saja.³³

Beberapa cuplikan dari para perumus perubahan UUD 1945 tersebut memang tidak menyebutkan adanya kebutuhan atas desentralisasi kewenangan partai politik di tingkat lokal. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yang mengatur lebih lanjut norma UUD 1945 sendiri mendefinisikan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan norma UU partai politik tersebut, fungsi partai politik dapat dikatakan sebagai pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam

³³ *Ibid.*, h. 364.

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; partisipasi politik warga negara Indonesia; dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Berdasarkan Penjelasan Umum UU 2/2011 diuraikan:

Partai Politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, pertama, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Terlihat dalam undang-undang tersebut adanya upaya meletakkan partai politik sebagai organisasi yang bersifat nasional melalui sejumlah pembaruan yang mengarah pada penguatan sistem dan kelembagaan Partai Politik, walaupun dapat dikatakan norma yang mengatur demokratisasi internal Partai Politik belum cukup memadai.

2. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Partai Politik

Delegasi menurut H.D. van Wilk/Willem Konijnenbelt adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, sedang mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berbeda dengan pendefinisian tersebut, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menjelaskan bahwa delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ

yang telah memperoleh wewenang secara atributif) kepada organ lain. Jadi, delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.³⁴

Salah satu syarat delegasi adalah tidak terdapat hubungan hierarki (atasan dan bawahan), akan tetapi menurut Henk van Marseven, atas dasar konstitusi, dapat dibenarkan dalam beberapa hal pendelegasian oleh pembuat peraturan perundang-undangan kepada organ bawahan. Menurut Safri Nugraha, cara memperoleh kewenangan akan menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu, pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (delegator) dan level pemerintahan yang lebih rendah (delegans).³⁵

Perubahan UUD 1945 telah mengubah banyak hal terkait dengan otonomi daerah. Berawal dari satu norma saja, setelah perubahan Bab mengenai pemerintahan daerah menjadi sebelas norma dengan uraian yang lebih kompleks. Berikut perbandingan norma konstitusi sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945:

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
<p>Pasal 18</p> <p>Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.</p>	<p>Pasal 18</p> <ol style="list-style-type: none">(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

³⁴ Luthfi Widagdo Eddyono, "Kewenangan Derivatif Lembaga Negara", [<http://luthfiwe.blogspot.co.id/2010/02/kewenangan-derivatif-lembaga-negara.html>], diakses 2 Mei 2017.

³⁵ *Ibid.*

	<p>(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.</p> <p>(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.</p> <p>(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 18A</p> <p>(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.</p> <p>(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 18B</p> <p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.</p> <p>(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.</p>
--	--

Proses perubahan Pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah dilakukan sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999 yang didasari semangat penerapan otonomi daerah seluas-luasnya. Walaupun begitu rumusan baru mengenai pemerintahan daerah baru dapat diputuskan pada Perubahan Kedua UUD 1945 pada 2000 secara keseluruhan³⁶ sedangkan norma yang menyebutkan frasa “partai politik” diubah pada Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat pada tahun 2001 dan 2002.

³⁶ Abdul Ghoffar, Syukri Asy'ari, *Op.Cit.*, h. 6.

Dapat dikatakan bahwa norma Pasal 18 UUD 1945 yang memberikan otonomi bagi pemerintahan daerah yang sangat penting juga bagi posisi dan kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan, mengingat partai politik memiliki kewenangan untuk mengisi jabatan anggota dewan perwakilan rakyat daerah dan berdasarkan Undang-Undang juga berwenang mengajukan calon kepala daerah (*right to propose a candidate*).

Jika ditelisik secara lebih mendalam, secara sistematis norma konstitusi Indonesia UUD 1945, dengan mengaitkan atas norma yang mengatur keberadaan partai politik dan norma mengenai pemerintahan daerah yang fokus terhadap pelaksanaan otonomi daerah, dapat dinyatakan bahwa keberadaan partai politik juga perlu mengakomodir pelaksanaan desentralisasi sistem kepartaian juga.

Secara faktual, menurut Agus Sutisna, pelaksanaan otonomi daerah yang pada aspek administrasi pemerintahan relatif telah menunjukkan kemajuan-kemajuan, ternyata tidak didukung oleh desentralisasi kekuasaan dan kewenangan dalam lingkup atau lokus politik kepartaian. "Hubungan hirarki kepartaian masih bercorak *patron-client* dan bersifat memperkokoh dominasi pusat atas daerah. Akibatnya partai politik di daerah memiliki ketergantungan akut terhadap pusat," ujarnya. Lebih lanjut, menurut Agus Sutisna, "gejala dependensi akut itu tentu saja memberi pengaruh negatif bukan saja terhadap situasi internal partai, tetapi juga terhadap aspirasi dan kepentingan politik konstituen partai di daerah."³⁷

HM Harry Mulya Zein berpendapat, perkembangan otonomi daerah dan desentralisasi politik memang seharusnya juga dibarengi dengan otonomi daerah sistem partai politik. Menurut Zein, desentralisasi pada saat ini hanya dimaknai sebagai penyerahan urusan dari pusat ke daerah, sedangkan daerah sendiri tidak memiliki kekuasaan yang otonom untuk mandiri karena masih begitu dependen terhadap pusat. Dependensi daerah terhadap pusat terlihat dari ketidakmampuan daerah untuk memengaruhi kebijakan politik nasional karena daerah tidak memiliki kekuatan politik yang memadai.³⁸

Dengan hilangnya kekuatan otonom partai politik di tingkat lokal dalam bekerja dengan masyarakat--demi membangun kekuatan bersama--penumbuhan partai politik di tingkat lokal di Indonesia tidak ubahnya sebagai rangkaian sistem franchise. Partai Politik di tingkat lokal hanya

³⁷ Agus Sutisna, "Desentralisasi Partai Politik Dalam Kerangka Otonomi Daerah", [https://www.academia.edu/20220565/Desentralisasi_Partai_Politik_dalam_Kerangka_Otonomi_Daerah], diakses 2 Mei 2017.

³⁸ HM Harry Mulya Zein, "Desentralisasi Partai Politik", [http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=12389&cid=3&caid=31&gid=2], diakses 18 Juli 2016.

mengadopsi secara serupa segala hal yang distandarisasi partai politik di tingkat pusat dan bahkan pemimpin di tingkat lokal tersebut dengan begitu mudah dapat dipengaruhi dan diperintah pengurus tingkat pusat. Secara berjangka, kondisi ini berkontribusi kepada pelemahan institusionalisasi partai politik di daerah.³⁹

Lebih lanjut, Zein mengutip pandangan Joan Richart Angulo dari Universidad Complutense de Madrid Spanyol yang mengatakan bahwa secara ideal partai politik merupakan proses pematangan politik, baik secara struktural dalam rangka memolakan perilaku maupun secara kultural dalam memolakan sikap dan budaya.⁴⁰

Proses pelembagaan ini mengandung dua aspek, yaitu aspek internal-eksternal dan aspek struktural-kultural. Bila kedua dimensi itu dipersilangkan, akan tampak sebuah tabel empat sel, yaitu; pertama, dimensi kesisteman suatu partai (systemness) sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural. Kedua, dimensi identitas nilai suatu partai (value infusion) sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural. Ketiga, dimensi otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (decisional autonomy) sebagai hasil persilangan aspek eksternal-struktural. Keempat, dimensi pengetahuan atau citra publik (reification) terhadap suatu partai politik sebagai persilangan aspek eksternal-kultural. Dalam dimensi kesisteman, systemness memiliki arti sebagai proses pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik, yang dilakukan menurut aturan, persyaratan, prosedur, dan mekanisme yang disepakati dalam partai politik. Dalam dimensi identitas nilai, value infusion partai politik merupakan nilai yang didasarkan pada ideologi atau platform partai. Nilai inilah yang menjadi basis ikatan bagi para kader dan simpatisan untuk mendukung partai tersebut karena value infusion adalah representasi dari pola dan arah perjuangan partai politik. Dalam dimensi decisional autonomy, independensi partai politik akan ditentukan oleh kemampuan partai untuk membuat keputusan secara otonom. Rendahnya nilai decisional autonomy menunjukkan bahwa pembuatan keputusan di dalam partai merupakan transaksi kepentingan antara elite partai dan kepentingan aktor lain yang berada di luar partai. Adapun dalam dimensi yang terakhir atau citra publik, reification merupakan kedalaman pengetahuan publik atas keberadaan partai politik tersebut.⁴¹

Sayangnya, menurut Zein, dalam kasus di Indonesia partai politik terlihat belum memiliki kesatuan yang erat di dalam tubuh internal partai.⁴²

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Sementara dari dimensi value infusion, partai politik masih belum mampu menginternalisasi nilai-nilai yang menjadi ciri partai yang dapat membawa manfaat jangka panjang. Sebagian besar partai di Indonesia masih terfokus untuk mendapatkan popularitas dan keberhasilan secara instan, sehingga pengabaian pada penumbuhan ideologi dan platform jangka panjang membuat partai tersebut menjual pragmatisme sebagai produk politik kepada masyarakat. Dari dimensi decional autonomy, pembuatan keputusan partai politik biasanya sarat dengan hasil negosiasi lingkaran elite politik di level pusat dan bukan ditentukan suara dan kepentingan para pendukungnya di tingkat daerah. Kemudian yang terakhir, dari dimensi reification, partai politik baru mampu menanamkan citra partainya kepada rakyat melalui serangkaian simbol-simbol kepartaian saja, misalnya warna atau gambar partai, bukan pada visi misi yang dibawa partai tersebut.⁴³

Pemahaman akan prinsip desentralisasi kerap tidak terlalu dijadikan alasan pengambilan keputusan internal partai politik. Menurut Rahmat Al Kafi, semangat desentralisasi di era reformasi belum dianut oleh partai politik-partai politik, meskipun masih lebih baik dibanding pada masa Orde Baru.⁴⁴

Sistem parpol yang masih sentralistik akhirnya membuat DPP (Dewan Pimpinan/Pengurus Pusat) sebagai pimpinan tertinggi partai menjadi yang "paling didengar" atau bahkan "harus didengar dan dipatuhi." Masalahnya, terkadang instruksi partai dikeluarkan tanpa melalui mekanisme musyawarah yang mendalam di internal parpol di tiap tingkatan. Seperti contoh dalam kasus penetapan rekomendasi parpol untuk kandidat dalam Pilkada atau pergantian Ketua Umum DPW (wilayah), pengurus DPD (daerah), atau Anggota DPRD yang bila tidak dipatuhi oleh pengurus di daerah dapat berujung pada pemecatan.⁴⁵

Saat ini, menurut Rahmat Al Kafi, besar keinginan para elit lokal agar parpol dapat menerapkan sistem desentralisasi, sehingga penentuan kebijakan partai politik di tingkatan lokal diharapkan sesuai dengan aspirasi pengurus partai politik di daerah, yang lebih tahu banyak permasalahan lokal. Bukan malah sebaliknya, kebijakan di daerah sesuai dengan selera elit pusat tanpa memperhatikan aspirasi elit lokal. Bila dipaksakan, cara-cara otoriter yang dilakukan elit pusat akan menjadi bencana bagi demokrasi lokal yang mengharapkan parpol bergerak sesuai dengan geopolitik.⁴⁶

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Rahmat Al Kafi, "Sentralisasi Parpol, Bencana Bagi Demokrasi Lokal", [<http://www.rahmatalkafi.com/2016/05/sentralisasi-parpol-bencana-bagi.html>], diakses 18 Juli 2016.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

Dengan demikian, harapan atas adanya desentralisasi kewenangan partai politik di tingkat lokal tidak hanya perlu didorong atas keinginan agar partai politik mampu menjalankan perannya sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), pengatur konflik (*conflict management*) dan akhirnya menjadi sarana rekrutmen politik (*political recruitment*) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, melainkan juga dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

KESIMPULAN

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 memang bermaksud untuk memperkuat peran dan kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum perubahan UUD 1945, frasa “partai politik” tersebut sama sekali tidak ada dalam naskah UUD 1945. Empat kali perubahan dilakukan, baru kemudian muncul frasa “partai politik” dalam Perubahan UUD 1945, yaitu pada Perubahan Ketiga dan Keempat. Penguatan kedudukan partai politik tersebut terlihat pada Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 yang terkait dengan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden dan pemberian kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus pembubaran partai politik (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945), termasuk kedudukan partai politik sebagai peserta pemilihan umum anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3)).

Secara kumulatif, frasa “partai politik” hanya enam kali disebutkan dalam UUD 1945. Walaupun demikian, berdasarkan *original intent*, sangat terasa upaya untuk memperkuat peran strategis partai politik sebagai sarana penunjang demokrasi konstitusional yang diupayakan terkonsolidasi secara berkesinambungan. Walaupun dapat dikatakan pembahasan mengenai demokratisasi internal partai politik belum cukup didiskusikan.

Jika dikaitkan dengan desentralisasi peran dan tanggung jawab partai politik di tingkat pusat kepada partai politik di tingkat daerah, tidak terdapat *original intent* yang terkait dengan hal tersebut, akan tetapi jika dikaitkan dengan Pasal 18 UUD 1945 yang berkenaan dengan Pemerintahan Daerah, maka pemaknaan sistematis UUD 1945 tentu saja meliputi desentralisasi peran partai politik tersebut. Apalagi berdasarkan ketentuan normatif konstitusi, partai politik juga mempunyai kewenangan untuk mencalonkan anggota dewan perwakilan rakyat daerah.

Oleh karena itu, pengaturan mengenai desentralisasi peran dan tanggung jawab partai politik perlu dinormakan dalam format Undang-Undang agar moralitas konstitusional desentralisasi hubungan pusat dan pemerintahan daerah dapat terjadi dan terkonsolidasi dengan baik. Dengan demikian, partai politik akan mampu menjalankan perannya sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), pengatur konflik (*conflict management*) dan akhirnya menjadi sarana rekrutmen politik (*political recruitment*) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Ghoffar, Syukri Asy'ari.2008. *Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- H.F. Abraham Amos. 2005.*Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba sampai reformasi), Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Irsyad Zamjani, M. Aziz Hakim.2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku V, Pemilihan Umum*.Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Jimly Asshiddiqie. 2007.*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Marshaal NG, 2003. *Amandemen UUD 1945 dalam Sorotan (Naskah dan Beberapa Komentar Penting)*.Palembang: Universitas Muhammadiyah Palembang.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 2005. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sutjipto. 2007. *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam Bahasa Akademik, bukan Politik)*. Jakarta: Konpress.

Sri Soemantri, dkk.. 1996. *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal, Makalah, dan Artikel

Hamdan Zoelva. 2005. "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005.

Jimly Asshiddiqie. 2006. "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", Makalah disampaikan pada Diklat Terpadu Sekola Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006.

Jimly Asshiddiqie. 2006. "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional." Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan UUD 1945, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surabaya, 27-29 April 2006.

Luthfi Widagdo Eddyono. 2008. "Metode Penafsiran", *Majalah Konstitusi*, No. 21, Juni-Juli 2008.

Satya Arinanto. 2006. "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3 Nomor 3, (September 2006).

Tim Lindsay dan Susi Dwi Harijanti. 2006. "*Indonesia: General Elections Test the Amended Constitution and The New Constitutional Court*," *International Journal of Constitutional Law*, (Januari, 2006).

Internet

Agus Sutisna, "Desentralisasi Partai Politik Dalam Kerangka Otonomi Daerah", [https://www.academia.edu/20220565/Desentralisasi_Partai_Politik_dalam_Kerangka_Otonomi_Daerah], diakses 2 Mei 2017.

HM Harry Mulya Zein, "Desentralisasi Partai Politik", [http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=12389&coid=3&caid=31&gid=2], diakses 18 Juli 2016.

Luthfi Widagdo Eddyono, “Penguatan Partai Politik”, [<http://luthfiwe.blogspot.com.tr/2011/11/penguatan-partai-politik.html>], diakses 18/7/2016.

Luthfi Widagdo Eddyono, “Kewenangan Derivatif Lembaga Negara”, [<http://luthfiwe.blogspot.co.id/2010/02/kewenangan-derivatif-lembaga-negara.html>], diakses 2 Mei 2017.

Rahmat Al Kafi, “Sentralisasi Parpol, Bencana Bagi Demokrasi Lokal”, [<http://www.rahmataalkafi.com/2016/05/sentralisasi-parpol-bencana-bagi.html>], diakses 18 Juli 2016.

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini)”, [<http://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>], diakses 2 Mei 2017.