

INTEGRASI PENGATURAN ORGANISASI SAYAP PARTAI POLITIK KE DALAM UNDANG-UNDANG PARTAI POLITIK

Oleh:

M. Imam Nasef, S.H., M.H

Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Email: imamnasef@gmail.com

ABSTRAK

Eksistensi Organisasi Sayap Partai (OSP) di Indonesia mengalami persoalan khususnya apabila dilihat dari aspek hukumnya. Ada ketidakjelasan mengenai payung hukum yang menaungi eksistensi OSP di Indonesia. Di satu sisi eksistensi OSP mendapat pengakuan secara yuridis di dalam Pasal 12 huruf j UU No. 2/2008. Akan tetapi, di sisi lain pengaturan lebih lanjut mengenai OSP tidak ditemukan di dalam UU Partai Politik tersebut, sehingga ketentuan mengenai OSP menginduk pada UU tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Di sinilah letak permasalahannya, UU Ormas inkompatibel untuk mengatur OSP karena karakteristik OSP berbeda dengan organisasi kemasyarakatan lainnya. Tulisan ini akan mengidentifikasi bagaimana kedudukan, fungsi dan peran, serta hubungan OSP dalam keorganisasian partai politik di Indonesia untuk mengetahui apakah sebenarnya OSP itu merupakan bagian dari entitas Parpol atau bukan. Setelah itu akan dianalisis mengenai integrasi pengaturan OSP ke dalam UU partai Politik. Hasil dari analisis tersebut menunjukkan bahwa OSP merupakan entitas partai politik baik dilihat dari sisi kedudukan, fungsi dan peran serta hubungan OSP dengan partai. Oleh karena itu, pengaturan terhadap OSP tidak bisa dipisahkan dari pengaturan tentang partai politik. Dengan kata lain harus ada integrasi pengaturan OSP ke dalam UU partai politik. Hal tersebut penting dilakukan dalam rangka menjaga konsistensi untuk menerapkan demokrasi konstitusional.

Keywords: *integration, Party Wing Organization (OSP), Political Party Law.*

ABSTRACT

The existence of the Party Wing Organization/Underbow (OSP) in Indonesia experiences problems especially when viewed from its legal aspects. There is a legal uncertainty regarding the legal basis of the existence of OSP in Indonesia. On one hand, the existence of OSP received juridical recognition in Article 12 letter j of Law No. 2/2008. However, on the other hand further regulations regarding OSP are not found in the Political Party Law, so the provisions regarding OSP are based on the Law on Community Organizations (UU Ormas). Herein lies the problem, the Law on CSOs is incompatible to regulate OSP because OSP characteristics are different from other social organizations. This paper will identify how the position, function and role, as well as OSP relations in the organization of political parties in Indonesia to find out whether the OSP is actually part of the

political party entity or not. After that, this paper will analyze the integration of OSP regulation into the Law on Political Parties. The results of the analysis show that OSP is a political party entity both in terms of position, function and role and OSP relations with the party. Therefore, the regulation of the OSP cannot be separated from the regulation of political parties. In other words, there must be integration of OSP regulation into the Law on political parties. This is important in order to maintain consistency in implementing constitutional democracy.

Kata Kunci: *Integrasi, OSP, UU Partai Politik*

PENDAHULUAN

Pasca reformasi 1998, terjadi euphoria kebebasan berserikat di Indonesia ditandai dengan banyaknya berdiri partai-partai politik. Namun dalam perjalanannya terjadi "seleksi alam" terhadap partai-partai tersebut. Partai politik yang mampu menghindar dari seleksi alam tersebutlah yang pada akhirnya bisa eksis sampai dengan saat ini. Tentu banyak sekali faktor yang mempengaruhi terjadinya seleksi alam tersebut, baik itu factor internal maupun eksternal. Tetapi, satu hal yang pasti faktor pelembagaan (institusionalisasi) politik menjadi salah satu penentu.

Tingkat pelembagaan politik yang tinggi merupakan kondisi atau persyaratan politik yang harus ada apabila suatu partai politik ingin melanggengkan eksistensinya. Mengutip istilah Duverger, partai politik dengan kelembagaan yang kuat tentu akan mampu melakukan penetrasi teritorial sebagai bagian dari pengembangan cabang-cabang (*branches*) di luar induk organisasi partai. Keberhasilan partai politik untuk memiliki kelembagaan yang kuat dan mengakar ini berdampak pada dua hal, yaitu: 1) akan memperkuat stabilitas partai politik dalam menghadapi kompetisi kepartaian; dan 2) memperkuat kemampuan partai politik untuk mempertahankan sumber-sumber dukungan elektoralnya.¹

Keberhasilan tersebut dapat ditelusuri melalui kerangka hubungan partai dengan masyarakat melalui organisasi koleteral disekitarnya. Kesamaan visi antara partai dengan organisasi koleteral tersebut dapat membentuk hubungan untuk saling memberi dukungan meskipun tanpa adanya ikatan formal dengan partai

¹ Sigit Pamungkas, *Pemilu: Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, 2010, hlm. 125-129.

politik, serta dapat pula memiliki afiliasi melalui pembentukan suborganisasi-suborganisasi oleh partai seperti pembentukan organisasi sayap partai (selanjutnya disebut "OSP").²

Namun eksistensi OSP pada konteks Indonesia mengalami persoalan yang cukup serius, khususnya apabila dilihat dari aspek hukumnya. Ada ketidakjelasan (kalau tidak ingin disebut terjadi kekosongan hukum) mengenai payung hukum yang menaungi eksistensi OSP di Indonesia. Di satu sisi eksistensi OSP mendapat pengakuan secara yuridis di dalam Pasal 12 huruf j UU No. 2/2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2/2011 tentang Partai Politik (Selanjutnya disebut "UU Partai Politik") yang menyatakan: "*Partai Politik berhak membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik*". Dalam penjelasannya berbunyi, "*Organisasi sayap Partai Politik merupakan organisasi yang dibentuk oleh dan/atau menyatakan diri sebagai sayap Partai Politik sesuai dengan AD dan ART masing-masing Partai Politik*". Di sisi lain pengaturan lebih lanjut mengenai OSP tidak ditemukan di dalam UU Partai Politik tersebut, sehingga ketentuan mengenai OSP menginduk pada UU tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas).

Di sinilah letak permasalahannya, UU Ormas inkompatibel untuk mengatur OSP karena karakteristik OSP berbeda dengan organisasi kemasyarakatan lainnya. Inkompatibilitas tersebut yang akhirnya berpotensi disahgunakan oleh partai politik, sebab OSP ini sejatinya adalah kepanjangan tangan dari partai politik. Sebagai contoh di dalam Pasal 40 ayat (3) huruf d UU Partai Politik ditentukan bahwa parpol dilarang meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya. Sementara di dalam UU Ormas tidak ditemukan adanya larangan mengenai hal tersebut, sehingga bisa saja partai politik menggunakan OSP yang notabene adalah ormas untuk misalnya menerima dana dari BUMN padahal pada akhirnya dana tersebut digunakan oleh partai politik. Hal ini sekali lagi tentu membuka potensi adanya penyalahgunaan OSP untuk kepentingan partai politik atau sebut saja "*escape way*" bagi partai politik untuk melakukan tindakan-tindakan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain

²*Ibid.*,

apabila partai politik ingin melakukan sesuatu yang dilarang oleh aturan perundang-undangan, dia bisa "*berganti baju*" menggunakan OSP agar tidak bisa diproses secara hukum.

Penyalahgunaan OSP oleh partai politik juga berpotensi terjadi dalam kontestasi politik. Sebagaimana diketahui tidak jarang terlihat dalam *event-event* Pemilu, OSP diberi peran yang cukup besar untuk "bertarung" di lapangan. Hal itu cukup beralasan mengingat posisi OSP dalam kontestasi politik lebih "leluasa" untuk melakukan penetrasi politik terhadap konstituen. Bahkan ada partai politik yang diduga justru menggunakan OSP sebagai *actor money politics*, karena secara aturan perundang-undangan ada celah dimana OSP tidak bisa diproses hukum karena dianggap bukan bagian dari entitas partai politik sehingga tidak masuk sebagai subyek delik sebagaimana diatur baik dalam UU Pilkada maupun UU Pemilu. Misalnya pada saat pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 yang lalu, salah satu OSP PDI Perjuangan, yaitu Banteng Muda Indonesia (BMI) diduga melakukan aktivitas *money politics* berupa menggelar pasar murah yang dilaksanakan serentak di 30 titik wilayah DKI Jakarta menjelang pelaksanaan Pilkada. Walaupun hal tersebut dibantah oleh BMI sebagai aktivitas *money politics*.³

Berbagai persoalan sebagaimana diuraikan di atas tentu perlu dicarikan solusinya secara ketatanegaraan, mengingat Parpol termasuk di dalamnya OSP merupakan elemen penting dalam pembangunan sistem demokrasi di suatu Negara. Berkaitan dengan hal tersebut, maka terlebih dahulu harus diidentifikasi bagaimana kedudukan, fungsi dan peran, serta hubungan OSP dalam keorganisasian partai politik di Indonesia untuk mengetahui apakah sebenarnya OSP itu merupakan bagian dari entitas Parpol atau bukan. Setelah itu akan dianalisis apa urgensi pengaturan OSP ditinjau dari perspektif demokrasi konstitusional dan kemudian diuraikan solusi ketatanegaraan yang ideal dalam pengaturan OSP di Indonesia.

³ <https://www.viva.co.id/berita/politik/903423-organisasi-sayap-pdip-jawab-tuduhan-sandi-soal-politik-uang>, diakses pada tanggal 12 April 2019.

PEMBAHASAN

A. Menyibak Tabir OSP sebagai Entitas Partai Politik

Partai politik merupakan salah satu bentuk manifestasi dari kebebasan berserikat yang sangat berperan dalam setiap *decision making process* yang menghubungkan warga negara dengan institusi kenegaraan. Sigmund Neumann dalam "*Modern Political Parties*", berpendapat bahwa partai politik adalah perantara yang menghubungkan kekuatan-kekuatan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi.⁴ Dengan demikian, partai politik mempunyai posisi dan peran penting dalam demokrasi yang menjalankan peran penghubung strategis antara proses kenegaraan dengan warga negara, bahkan partai politiklah yang sebenarnya menentukan demokrasi. Yves Meny dan Andrew Knapp menyatakan "*a democratic system without political parties or with single party is impossible or at any rate hard to imagine*".⁵ Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa demokrasi tidak dapat berjalan tanpa adanya partai politik.⁶

Secara umum menurut Miriam Budiardjo dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Oleh karenanya tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik melalui cara-cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.⁷ Cara-cara konstitusional dimaksud salah satunya melalui Pemilihan Umum (Pemilu), baik itu Pemilihan Presiden, Pemilihan Anggota Legislatif maupun Pemilihan Kepala Daerah.

Secara umum Roy C. Macridis sebagaimana dikutip oleh Ichlasul Amal menyebutkan, fungsi partai politik antara lain yaitu: representasi (perwakilan), konversi dan agregasi; integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi); persuasi,

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-2, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 404.

⁵ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy*, Third Edition, Oxford University Press, London, 1968, hlm. 86.

⁶ RM MacIver, *The Modern State*, First Edition, Oxford University Press, London, 1955, hlm. 194.

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar, Op. Cit.*, hlm. 160-162.

represi, rekrutmen (pengangkatan tenaga-tenaga baru), dan pemilihan pemimpin dalam melakukan pertimbangan dan perumusan kebijakan serta kontrol terhadap pemerintah.⁸ Fungsi tersebut kemudian selaras dengan pemahaman Almond yang beranggapan bahwa partai politik tersebut merupakan komponen penting dari struktur politik. Menurut Almond ada delapan fungsi struktur politik, yaitu sosialisasi politik, rekrutmen politik, komunikasi politik, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, pembuatan kebijakan, penerapan kebijakan, dan penghakiman kebijakan.⁹

Tiga fungsi pertama tidak secara langsung terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan (*public policy*), tetapi sangat menentukan cara bekerjanya sistem politik. *Pertama*, sosialisasi politik, fungsi ini dinilai dapat mengembangkan dan memperkuat sikap-sikap politik dikalangan penduduk umum. *Kedua*, rekrutmen politik, fungsi ini merupakan fungsi penyeleksian rakyat untuk kegiatan politik dan jabatan pemerintahan melalui penampilan dalam media komunikasi, fungsi ini dijalankan melalui pemunculan tokoh-tokoh partai untuk jabatan-jabatan publik. *Ketiga*, komunikasi politik, dalam fungsi ini informasi melalui masyarakat terintegrasikan melalui struktur yang ada dalam sistem politik, melalui komunikasi informasi, isu, dan gagasan politik.¹⁰

Fungsi struktur politik lainnya seperti, artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, pembuatan kebijakan, penerapan kebijakan, dan penghakiman kebijakan, memiliki keterkaitan dengan pembuat dan pelaksanaan kebijakan dalam setiap sistem politik. Partai politik melaksanakan fungsi artikulasi kepentingan dengan membuat dan menyampaikan tuntutan-tuntutan kepada pemerintah melalui penentuan yang menjadi kepentingan mereka yang kemudian menggabungkan tuntutan tersebut menjadi alternatif kebijakakan dengan mengagregasikan kepentingan yang dipertimbangkan oleh pembuatan kebijakan

⁸ Roy. C. Macridis, "Introduction: The History, Function, and Typology of Parties Contemporary Trends and Ideas" sebagaimana dikutip oleh Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1988, hlm. 27.

⁹ Mohtar Mas'ood dan Collin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 34-40.

¹⁰ *Ibid.*,

dan penerapan kebijakan serta mengawal proses pelaksanaan penerapan kebijakan melalui proses penghakiman atas kebijakan.

Miriam Budiardjo juga memiliki pandangan yang serupa dalam menggambarkan fungsi partai politik, menurutnya paling tidak terdapat empat fungsi partai politik yaitu sebagai berikut:1) partai politik sebagai sarana komunikasi politik;2) partai politik sebagai sarana sosialisasi politik (*political socialization*);3) partai politik sebagai sarana rekrutmen politik (*political recruitment*); dan 4) partai politik sebagai pengatur konflik (*conflict management*).¹¹

Pada konteks Indonesia, pengertian dan fungsi partai politik telah dirumuskan dalam UU Partai Politik. Mengenai pengertian partai politik diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Partai Politik yang menyatakan:

“Partai Politik adalah 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Sementara mengenai fungsi partai politik diatur dalam Pasal 11 UU partai politik yaitu sebagai berikut:

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warganegara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupanbermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsaIndonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalamrumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanismedemokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

¹¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar, Op.Cit.*, hlm. 160-162.

Berdasarkan uraian mengenai hakikat partai politik dan fungsi-fungsinya tersebut, pertanyaannya kemudian apakah OSP merupakan bagian dari entitas partai politik?. Untuk menjawab pertanyaan ini penulis akan menganalisis kedudukan, fungsi dan peran serta hubungan OSP dengan partai politik dilihat dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) pada 10 partai politik yang memiliki wakil di parlemen periode 2014-2019 yaitu sebagai berikut:

NO	PARTAI	KEDUDUKAN OSP	FUNGSI DAN PERAN OSP	HUBUNGAN OSP DENGAN PARTAI POLITIK
1	PDIP	Bagian dari Komunitas Juang Partai Pasal 54 ayat (1) AD	Melakukan pengorganisasian rakyat sesuai jenis komunitasnya sebagai upaya penggalangan pemilih di luar basis Partai. Pasal 54 ayat (2) AD Ikut serta dan berperan aktif dalam rapat koordindasi partai baik level nasional maupun regional Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 62 ayat (2) ART	Komunitas Juang Partai dalam melaksanakan program atau kegiatannya wajib berkomunikasi, berkoordinasi, dan/atau berkonsultasi dengan Dewan Pimpinan Partai sesuai tingkatannya. Pasal 39 ayat (1) ART
2	GOLKAR	Wadah perjuangan sebagai pelaksana kebijakan partai Pasal 28 ayat (1) AD	Pelaksana kebijakan partai Pasal 28 ayat (1) AD Memenuhi kebutuhan strategis dalam rangka memperkuat basis dukungan partai Pasal 28 ayat (1) AD Sebagai mekanisme sentral dalam rekrutmen, pembinaan dan pendayagunaan kader serta dalam pelaksanaan program partai sesuai dengan basis dan/atau potensi kelompok strategisnya Pasal 26 ayat (2) ART	Pembentukan Organisasi Sayap diusulkan oleh Dewan Pimpinan Pusat dan ditetapkan oleh Rapat Pimpinan Nasional Pasal 28 ayat (2) AD Organisasi Sayap di setiap tingkatan memiliki struktur organisasi dan kewenangan untuk mengelola dan melaksanakan kegiatan organisasi sesuai bidang/kelompok strategisnya, yang dalam pelaksanaannya dipertanggungjawabkan pada Dewan Pimpinan Partai sesuai tingkatannya. Pasal 26 ayat (3) ART

			Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	
3	HANURA	Organisasi sayap adalah organisasi fungsional dan profesi yang dibentuk oleh Dewan Pimpinan Pusat, sebagai wadah perjuangan Partai. Pasal 44 ayat (1) AD	Untuk memenuhi kebutuhan taktis dan strategis dalam memperkuat basis dukungan. Pasal 44 ayat (1) AD Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	Hubungan Organisasi Sayap dengan kepengurusan Partai pada semua tingkat kepengurusan bersifat koordinatif Pasal 20 ayat (9) ART
4	GERINDRA	Dewan Pimpinan Pusat Partai GERINDRA membentuk Organisasi Sayap di tingkat pusat sebagai sumber anggota atas persetujuan Ketua Dewan Pembina. Pasal 27 ayat (1) AD	sebagai sumber anggota Pasal 27 ayat (1) AD berperan sebagai pendukung Partai untuk membantu perjuangan Partai GERINDRA melalui pelaksanaan Program Partai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pasal 23 ayat (1) ART Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Kongres, Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	Organisasi Sayap Partai GERINDRA tingkat pusat yang dinyatakan sah adalah organisasi sayap yang telah ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat atas persetujuan Ketua Dewan Pembina. Pasal 27 ayat (2) AD Pengesahan susunan personalia Pimpinan Pusat Organisasi Sayap Partai GERINDRA ditetapkan oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai GERINDRA atas persetujuan Ketua Dewan Pembina. Pasal 27 ayat (3) AD Pengesahan susunan personalia Organisasi Sayap Partai GERINDRA di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan ditetapkan oleh Pimpinan Pusat Organisasi Sayap masing-masing. Pasal 27 ayat (4) AD Kebijakan Organisasi Sayap harus sejalan dengan kebijakan Partai disetiap tingkatan

				Pasal 23 ayat (2) ART
5	PKB	Perangkat Partai terdiri dari Lembaga, Badan Otonom, Majelis Tahkim dan Fraksi Pasal 14 AD	Badan otonom adalah perangkat partai yang berfungsi membantu melaksanakan kebijakan partai, khususnya yang berkaitan dengan kelompok masyarakat tertentu dan merupakan basis massa serta sumber kader Partai di berbagai segmen dan/atau lapisan sosial masyarakat. Pasal 44 ayat (1) ART Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Muktamar, Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	Badan Otonom dapat dibentuk berdasarkan kepentingan perjuangan partai yang berkaitan dengan bidang politik, ekonomi, hukum, social budaya, pendidikan, dan pertahanan, yang pelaksanaan dan pencapaiannya memerlukan garis instruksi dan/atau konsolidasi dan/atau koordinasi secara mudah, cepat, efektif dan efisien. Pasal 44 ayat (2) ART Ketua Badan Otonom secara otomatis menjadi anggota Pleno Dewan Pengurus Partai pada tingkatan masing-masing. Pasal 44 ayat (9) ART Badan Otonom berkewajiban menyesuaikan asas, tujuan, dan usahanya dengan Partai. Pasal 45 ayat (2) ART Keputusan permusyawaratan tertinggi Badan Otonom yang menyangkut Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga harus mendapat persetujuan Dewan Pengurus Pusat, baik secara keseluruhan maupun dengan perubahan; Pasal 45 ayat (3) ART
6	DEMOKRAT	Organisasi Sayap merupakan wadah kaderisasi dan perjuangan sebagai pelaksana kebijakan partai untuk memenuhi kebutuhan strategis dalam rangka memperkuat basis dukungan	Kaderisasi dan perjuangan sebagai pelaksana kebijakan partai untuk memenuhi kebutuhan strategis dalam rangka memperkuat basis dukungan partai. Pasal 97 ayat (1) AD Ikut serta dan berperan	Mekanisme dan tata cara pembentukan dan penetapan Organisasi Sayap diatur lebih lanjut dalam Peraturan Organisasi. Pasal 97 ayat (2) AD

		partai. Pasal 97 ayat (1) AD	aktif dalam seluruh Kongres, Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	
7	NASDEM	Perangkat Partai yang diangkat oleh Dewan Pimpinan Pusat Pasal 38 ART	Berfungsi membantu melaksanakan kebijakan partai, khususnya yang berkaitan dengan kelompok masyarakat tertentu dan merupakan basis massa serta sumber kader Partai di berbagai segmen dan/atau lapisan sosial masyarakat. Pasal 38 ART Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Kongres, Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	Perangkat Partai yang diangkat oleh Dewan Pimpinan Pusat Pasal 38 ART Badan Otonom berkewajiban menyesuaikan asas, tujuan, dan usahanya dengan Partai. Pasal 38 ayat (2) ART Keputusan permusyawaratan tertinggi Badan Otonom yang menyangkut Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga harus mendapat persetujuan Dewan Pengurus Pusat, baik secara keseluruhan maupun dengan perubahan; Pasal 38 ayat (3) ART
8	PPP	Badan Otonom adalah organisasi massa/profesi/ke masyarakatan yang menyalurkan aspirasi politiknya kepada dan bernaung di bawah PPP, yang mengatur urusan rumah tangganya sendiri Pasal 76 ayat (1) AD	Saluran aspirasi politik Pasal 76 ayat (1) AD Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Muktamar, Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	Badan Otonom ditingkat pusat ditetapkan dan dikoordinasikan oleh Pengurus Harian DPP Pasal 76 ayat (3) AD Badan Otonom di tingkat wilayah dan cabang ditetapkan oleh Pengurus Pusat Badan Otonom masing-masing dengan mendapat rekomendasi dari Pengurus Harian Dewan Pimpinan Partai sesuai tingkatannya; Pasal 76 ayat (4) AD Badan Otonom di tingkat anak cabang dan ranting disahkan berdasarkan peraturan Badan Otonom masing-masing dengan mendapat rekomendasi Pengurus Harian Dewan

				Pimpinan Partai sesuai tingkatannya; Pasal 76 ayat (4) AD
9	PAN	Organisasi otonom adalah badan khusus yang mempunyai kedudukan mandiri, berhak mengatur dan mengelola sendiri unit kerjanya berdasarkan ketentuan AD ART, platform, arah perjuangan dan kebijakan partai. Pasal 58 ayat (1) ART	Melakukan konsolidasi, akselerasi, dinamisasi, dan optimalisasi kerja-kerja partai dalam perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan tugas, kegiatan dan program partai di bidang-bidang dan/atau kelompok-kelompok tertentu guna mencapai tujuan partai. Pasal 58 ayat (2) ART Ikut serta dan berperan aktif dalam seluruh Kongres, Musyawarah dan Rapat-Rapat baik di tingkat nasional maupun regional	Organisasi otonom bisa dibentuk di setiap jenjang dewan pimpinan partai berdasarkan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Pasal 58 ayat (4) ART

Sumber: diolah dari berbagai sumber oleh Penulis

Berdasarkan penelusuran penulis, hanya ada satu partai yang tidak mengatur mengenai OSP di dalam AD dan ART nya, yaitu Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Dari berbagai pengaturan OSP di dalam Sembilan AD dan ART Partai Politik parlemen sebagaimana diuraikan pada tabel di atas diperoleh kesimpulan sebagai berikut; *pertama*, dilihat dari sisi kedudukan, OSP berada di bawah kendali partai politik bahkan secara tegas dinyatakan sebagai pelaksana kebijakan partai politik. Walaupun terdapat beberapa partai yang mengatur kedudukan OSP nya sebagai badan otonom yang mandiri seperti PPP dan PAN, akan tetapi sifat mandiri yang diberikan terkesan "setengah hati" karena dalam pelaksanaan seluruh aktivitas dan kegiatannya harus tetap mengacu kepada AD dan ART partai, arah, platform, perjuangan dan kebijakan partai. Bahkan pembentukannya sendiri ditetapkan oleh pengurus Dewan Pimpinan Pusat, sehingga mengaburkan sifat kemandirian dari OSP tersebut.

Kedua, dari sisi fungsi dan peran, OSP melaksanakan fungsi-fungsi partai politik khususnya fungsi komunikasi politik dan sosialisasi politik karena OSP

difungsikan sebagai pelaksana kebijakan partai, pelaksana program-program partai, pelaksana perjuangan partai, penggalangan pemilih dan memperkuat basis dukungan partai. Bahkan OSP juga berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik, terbukti di mayoritas AD dan ART partai politik disebutkan bahwa sumber keanggotaan partai politik itu berasal dari OSP. Selain itu, OSP juga memiliki peran yang sangat signifikan di dalam partai politik, terbukti dari semua kegiatan-kegiatan partai politik yang penting dan strategis, OSP selalu dilibatkan secara aktif, misalnya dengan ikut serta dan berperan aktif dalam kongres ataupun muktamar, musyawarah dan seluruh rapat-rapat baik di tingkat nasional maupun regional.

Ketiga, dari sisi hubungan dengan partai politik induknya, OSP memiliki ketergantungan terhadap partai politik induknya terbukti pembentukan OSP ditetapkan oleh partai politik. Bahkan pengangkatan personalianya-pun dilakukan oleh partai politik induknya. Dalam pengambilan keputusan OSP juga harus mendapat persetujuan dari partai politik induknya. Tidak hanya itu, OSP juga wajib melaporkan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan dan aktivitasnya kepada partai politik induknya. Dengan demikian apabila merujuk kepada kesimpulan tersebut, maka terlihat jelas bahwa sejatinya OSP memang bagian dari entitas partai politik.

B. Integrasi Pengaturan OSP Ke Dalam UU Parpol: Perspektif Demokrasi Konstitusional

Sebagai negara yang menganut asas kedaulatan rakyat, maka Indonesia memilih sistem demokrasi sebagai sistem politiknya. Jimly Asshiddiqie mengatakan sebenarnya ciri-ciri atau unsur-unsur demokrasi itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.¹² Sehingga dapat dipahami bahwa konsep kedaulatan rakyat merupakan perwujudan dari demokrasi. Oleh karena itu, tepat apabila

¹² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005., hlm. 242.

dikatakan bahwa keduanya memiliki hubungan yang sangat erat bahkan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya karena demokrasi tidak akan terwujud tanpa adanya kedaulatan rakyat.

Ditinjau dari sudut pandang kenegaraan, kedaulatan rakyat menempatkan kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara pada rakyat, rakyat menentukan sendiri bagaimana mereka harus diperintah.¹³ Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga UUD NRI 1945. Secara tekstual ketentuan pasal tersebut mengandung makna bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya dapat dilaksanakan bila sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UUD. Dalam pengertian lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan hukum dan konstitusi. Jadi, terdapat supremasi konstitusi di atas kedaulatan rakyat, sehingga dapat dikatakan ketentuan ini mengandung prinsip *demokrasi konstitusional*.

Konsep demokrasi konstitusional pada dasarnya perpaduan antara asas kedaulatan rakyat dan negara hukum yang berbasis pada asas kedaulatan hukum (nomokrasi). Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan, sebab hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Keduanya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Begitu eratnya keterkaitan antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga muncul negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*)¹⁴ atau dalam bentuk konstitusional disebut demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).¹⁵

Dalam konsep demokrasi konstitusional, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi semata (*Machtsstaat*). Sebaliknya,

¹³ Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 56-61.

¹⁴ D.J. Elzinga, "De Demokratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief", dalam Scheltema (ed), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm.43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, 1994, Jakarta, hlm.167.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Negara Hukum Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 690.

demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi¹⁶ yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.¹⁷

Dalam konteks pelaksanaan kebebasan berserikat sebagai pengejawantahan dari demokrasi, khususnya berkaitan dengan keberadaan OSP, perlu diadakan pengaturan yang memadai. Hal tersebut penting, mengingat sejauh ini sebagaimana duraikan sebelumnya pengaturan tentang OSP sangat tidak jelas. Bahkan keberadaan OSP ini secara yuridis cenderung "liar" sehingga sangat potensial disalahgunakan oleh partai politik. Tentu kondisi yang demikian tidak mencerminkan prinsip demokrasi konstitusional.

Dalam rangka mengembalikan eksistensi OSP agar sesuai dengan jalur demokrasi konstitusional yang telah digariskan konstitusi, maka eksistensi OSP perlu diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Apabila merujuk kepada hukum positif yang saat ini mengatur keberadaan OSP, yaitu UU Ormas maka ketentuan tersebut tidaklah memadai. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya kegiatan dan aktivitas OSP sangat terafiliasi dengan partai politik. Bahkan OSP itu sebenarnya pelaksana dari kegiatan dan program-program partai politik. Oleh karena kegiatan dan aktivitasnya sangat erat dengan kegiatan dan aktivitas partai politik, maka seharusnya yang berlaku adalah UU Partai politik bukan UU Ormas, sebab UU Ormas tidak mampu menjangkau lebih jauh sampai ke arah itu. Sebagai contoh di dalam UU Ormas, ormas tidak dilarang untuk mendirikan badan usaha, sehingga apabila merujuk kepada UU Ormas, maka OSP tidak dilarang mendirikan badan usaha. Tetapi kemudian di dalam UU Partai Politik, Parpol dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.¹⁸ Lantas bagaimana kemudian ketika misalnya ada partai politik yang memerintahkan kepada OSP-nya untuk mendirikan badan usaha untuk kepentingan partai politik tersebut, apakah hal tersebut dibenarkan?.

¹⁶ Mobokrasi adalah bentuk pemerosotan dari demokrasi dalam terminologi Aristoteles. George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London, 1961.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Lihat Pasal 40 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Berdasarkan hal tersebut, pengaturan mengenai OSP ini memang sebaiknya diintegrasikan ke dalam UU Partai Politik. Setidaknya ada dua alasan utama yang menjadi dasar justifikasinya, yaitu: pertama, karakteristik OSP sama dengan partai politik, bahkan sebagaimana pembahasan sebelumnya OSP sejatinya adalah entitas partai politik, sehingga ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UU Partai Politik sangat kompatibel untuk juga diterapkan kepada OSP. *Kedua*, apabila keberadaan OSP tidak diintegrasikan ke dalam UU Partai Politik, maka ada potensi penyalahgunaan OSP oleh partai politik, sebab partai politik bisa saja menggunakan OSP untuk melakukan hal-hal yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. *Ketiga*, untuk efektivitas dan efisiensi secara perundang-undangan, maka pilihan untuk mengintegrasikan OSP ke dalam UU Partai politik tentu jauh lebih efektif dan efisien dibandingkan harus membentuk UU baru yang secara khusus mengatur OSP. Dengan diakomodirnya OSP ke dalam UU Partai politik, maka pelaksanaan hak berserikat dalam wadah OSP sesuai dengan prinsip demokrasi konstitusional yang diamanatkan UUD NRI 1945, dimana pelaksanaan demokrasi harus diatur dan bersandar pada aturan hukum.

Selanjutnya ke depan eksistensi OSP tentu perlu dipikirkan kembali agar tidak hanya menjadi kepanjangan partai politik dalam pelaksanaan kebijakan dan program-program partai. Lebih dari itu keberadaan OSP seharusnya mampu menjadi lembaga kontrol guna mengevaluasi kinerja partai politik baik secara internal maupun eksternal. Pengawasan internal ini dilakukan dengan peran kader OSP yang menjadi politisi partai politik tertentu. Sementara pengawasan eksternal dilakukan dengan kegiatan advokasi melalui *public hearing*, demonstrasi dan kritikan melalui media massa.¹⁹ Dengan desain OSP yang demikian tentu bisa menstimulasi perbaikan kinerja partai politik demi keberlangsungan demokrasi yang lebih mapan.

¹⁹ Chairul Fahmi, *Relasi Politik Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dengan Partai Politik: Sebuah Dinamika dan Tantangan Gerakan Sipil di Aceh*, The Aceh Institute, Aceh, 2014, hlm. 155.

PENUTUP

Berdasarkan analisis yang diuraikan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa OSP merupakan entitas partai politik baik dilihat dari sisi kedudukan, fungsi dan peran serta hubungannya dengan partai politik. OSP tidak bisa dipisahkan secara diametral dari partai politik, sehingga pengaturan terhadap OSP tidak pula bisa dipisahkan dari pengaturan tentang partai politik. Dengan kata lain harus ada integrasi pengaturan OSP ke dalam UU partai politik. Hal tersebut penting dilakukan dalam rangka menjaga konsistensi penerapan demokrasi konstitusional di Indonesia. Oleh karena itu, tidak boleh ada bagian dari entitas partai politik yang luput dari pengaturan secara yuridis.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

_____ (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.

Chairul Fahmi, *Relasi Politik Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dengan Partai Politik: Sebuah Dinamika dan Tantangan Gerakan Sipil di Aceh*, The Aceh Institute, Aceh, 2014.

George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London, 1961.

<https://www.viva.co.id/berita/politik/903423-organisasi-sayap-pdip-jawab-tudingan-sandi-soal-politik-uang>, diakses pada tanggal 12 April 2019.

Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1988.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

_____, *Menuju Negara Negara Hukum Demokratis*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-2, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Mohtar Mas'ood dan Collin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.

RM MacIver, *The Modern State*, First Edition, Oxford University Press, London, 1955, hlm. 194.

Sigit Pamungkas, *Pemilu: Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, 2010.

Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy*, Third Edition, Oxford University Press, London, 1968.

BIODATA SINGKAT PENULIS

M. Imam Nasef, S.H., M.H., lahir di Serang pada tanggal 22 Juni 1989, menempuh pendidikan strata satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII). Selama kuliah S1, aktif di berbagai organisasi kemahasiswaan baik intra maupun ekstra kampus. Pada tahun 2009-2010 menjabat sebagai Direktur Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) FH UII. Pada tahun 2010 terpilih sebagai Mahasiswa Berprestasi tingkat Universitas Islam Indonesia (UII) dan menjadi finalis di tingkat nasional. Pada tahun 2011 mendapat kesempatan studi ke *University of Kansas*, USA. Sejak Agustus 2011, bergabung di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII sebagai peneliti. Pada tahun 2015 menyelesaikan studi strata dua (S2) di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH UI). Di sela-sela kesibukan kuliah S2, juga memegang amanah sebagai Presidium Forum Pascasarjana Hukum Tata Negara (Forpas HTN) UI dan Sekjen Ikatan Mahasiswa Magister Hukum (IMMH) UI. Saat ini menjadi Dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta. Alamat email: imamnasef@gmail.com