

Tantangan Organisasi Sayap Partai Politik: Melemahnya Ideologi dan Menguatnya *'Catch-All Party'*

Oleh:

Mirza Satria Buana

Abstrak

Tulisan ini membahas salah satu infrastruktur politik terpenting yaitu partai politik dan organisasi sayapnya. Partai politik dalam bingkai demokrasi elektoral merupakan entitas sosio-politik yang dinamis. Dalam konteks historis, 'politik aliran' secara gradual digerus 'stabilitas politik pembangunan' di zaman Orde Baru yang memuja pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Organisasi sayap partai politik digunakan semata alat politik penekan, bukan sebagai motor penggerak politik 'akar rumput'. Partai politik menjelma menjadi *'catch-all party'*.

Tulisan ini menganalisa permasalahan-permasalahan penelitian: (1) apakah, dalam konteks demokrasi transisional, partai politik beserta organisasi sayapnya telah kehilangan marwah ideologisnya? Dan (2) dalam kondisi sistem partai politik seperti apa, organisasi sayap partai politik dapat berkontribusi maksimal sebagai alat reformasi politik dan kebijakan hukum? Tulisan ini memakai metode penelitian hukum *socio-legal*: penelitian hukum normatif namun dengan pendekatan inter-disipliner.

Simpulan yang diberikan adalah: pertama, partai-partai politik di Indonesia masih belum memasuki tahapan evolusi partai politik moderen yang partisipatoris, namun bergelut dalam patronase dan elitisme. Eksistensi organisasi partai politik sulit bergerak secara ideologis. Kedua, organisasi sayap partai politik hanya dapat menghasilkan daya guna kepada konstituen jika sistem partai politik dikembalikan kepada esensi demokrasi partisipatoris itu sendiri, yakni dengan kembali menjadi partai politik masa.

Kata kunci: Partai Politik, Organisasi Sayap, *'Catch-All Party'* dan Partai Masa.

Abstract

This essay analyses one of the most crucial political infrastructure: political party and its 'grass root' organizations. Political party, in the context electoral democracy, is a dynamic socio-politico entity. Historically, 'politik aliran' gradually lessened by political and economic stability paradigm. Political party's 'grass root' organizations are merely used as political tool, not as a generator of civil society development. Political party has transformed into 'catch-all party'.

This essay aims to answer these research questions, as follows: (1) have political parties lost their ideological purposes? And (2) what is the most appropriate political party system that could empowers political party's 'grass root' organization to achieve legal and political reforms? This essay uses socio-legal methodology: legal research supplemented by inter-disciplinary approach.

This essay concludes that, first, political parties in Indonesia are not fully reformed. Thus, they are still affected by patronism and elitism. Most of the political parties are 'catch-all party'. Political party's 'grass root' organizations are not ideological. Second, in order to empower political party's 'grass root' organizations, political party system must be participatory rather than elitism. This reform would be trigger to construct a mass-programmatic political party.

Key words: Political Party, Party's 'grass root' organizations, *'Catch-All Party'* and Mass Party.

A. Pendahuluan

Indonesia diyakini akan menjadi negara demokrasi terbesar didunia, menyalip posisi India pada perhelatan Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak April 2019 mendatang.¹ Secara kuantitas jumlah pemilih India lebih banyak dari Indonesia, namun hanya di Indonesia, pemilu dilaksanakan serentak. Perubahan ini tentu berpengaruh signifikan terhadap salah satu kontestan berkepentingan Pemilu yaitu partai politik. Pengaruh signifikan tidak hanya dalam usaha meraup suara dominan di Pemilu Legislatif untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) saja, namun juga untuk menyokong pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di Pemilihan Presiden/Wakil Presiden (Pilpres) dan pada akhirnya menaikkan posisi tawar mereka dalam konstelasi koalisi pragmatis pasca Pilpres.²

Tulisan ini membahas infrastruktur politik terpenting dalam pemilu yaitu partai politik dan organisasi sayap partai politik. Partai politik dalam bingkai demokrasi elektoral merupakan obyek kajian yang sangat menarik untuk dibahas, karena partai politik merupakan entitas sosio-politik yang kaya akan dimensi dan pengaruh. Partai politik diyakini sebagai institusi penyaluran aspirasi rakyat, kontrol sosial-politik dan sarana pendidikan politik-ideologis kepada masyarakat.

Eksistensi partai politik tentu berkelindan dengan sistem politik di Indonesia. Sejarah mencatat, menjelang Pemilu tahun 1955, semangat berafiliasi rakyat membuncah untuk membentuk partai-partai politik guna berlomba dalam kontestasi demokrasi elektoral-liberal pertama di Republik. Pemilu 1955 disebut sebagai masa 'bulan madu kemerdekaan'.³ Sejarah seakan terulang pada tahun 1999, pasca jatuhnya Soeharto, tercatat hampir lebih dari 200 partai politik terbentuk, walaupun yang akhirnya lolos seleksi administratif untuk bertarung pada Pemilu tahun 1999, hanya 48 partai politik.

¹Ramlan Surbakti, Pemilu Terbesar di Dunia, Kompas, 3 Mei 2017.

²Syamsuddin Haris, Urgensi Reformasi Parpol, Kompas, 8 Agustus 2015.

³Rekam Jejak Pemilu dari Masa ke Masa, Kompas, 6 Agustus 2018.

Pemilu 1999 kerap dianggap sebagai fase 'bulan madu reformasi'.⁴Seiring berjalannya proses 'pendewasaan politik', jumlah partai politik secara gradual menurun sampai pada Pemilu 2014 silam, hanya naik sedikit di Pemilu 2019.⁵

Walau terpisah jarak waktu yang panjang, Pemilu 1955 kerap menjadi rujukan betapa 'ideologis' nya partai-partai politik di zaman itu. Partai politik di era Orde Lama terkenal dengan garis 'politik aliran' yang tegas dan distingtif satu sama lain. 'Politik aliran' merupakan garis ideologi partai politik khas ke-Indonesian yang terciptakan dari 3 (tiga) dikotomi sosio-kultural masyarakat Jawa: 'santri' yang agamis, namun cenderung konservatif; 'priyayi' yang merupakan kalangan bangsawan-nigrat-aristokrat berpendidikan, dan 'abangan' yang sinkretis dan merakyat.⁶Ketiganya adalah *class-generated ideologies*.⁷

Bila dicermati dari pengalaman partai-partai politik di zaman Orde Lama dengan 'politik aliran' yang masih sangat kental, partai politik cenderung bertumpu pada mobilisasi kader dan militansi yang digerakkan oleh mesin organisasi sayap partai politik (*bottom-up political stream*). Semisal *Indische Partij* yang merupakan cikal bakal dari Partai Nasional Indonesia (PNI) yang berlanggam nasionalis-priyayi.⁸ Sedangkan Masyumi, partai Islam terbesar di Indonesia pada mulanya disokong oleh 4 (empat) organisasi Islam semisal: Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama (NU), Perikat Umat Islam, dan Persatuan Umat Islam. Kemudian Persatuan Islam, Al-Jamiatul Wasliyah dan Al-Ittihadiya bergabung pada tahun 1948, disusul bergabungnya Persatuan Ulama Seluruh Aceh pada tahun 1949 dan Al-Irsyad pada tahun 1950.⁹NU kemudian memisahkan diri, dan menjadi partai politik dengan organisasi sayapnya GP

⁴Ibid.

⁵Ibid.

⁶Clifford Geertz, *The Religion of Java*, The University of Chicago Press, 1960, hlm. 3-7.

⁷Ibid.

⁸Wildan Sena Utomo, Nasionalisme dan Gagasan Kebangsaan Indonesia Awal: Pemikiran Soewardi Suryanigrat, Tjiptomangoenkusumo dan Douwes Dekker 1912-1914, *Lembaran Sejarah*, Vol 11 (1) April 2014, 51-69, hlm. 63.

⁹Ibid 64.

Anshor.¹⁰Masyumi dan NU jelas dianggap sebagai representasi golongan santri, walau dengan beberapa perbedaan paradigma tentang fungsi Islam dalam negara. Dari ideologi kiri, Partai Komunis Indonesia (PKI) juga banyak memiliki *underbouw* dari kalangan-kalangan yang dianggap representasi golongan abangan semisal: Pemuda Rakjat (PR) yang pernah bernama Pemuda Sosialis Indonesia (Pesindo), Gerawan Wanita Indonesia (Gerwani), Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia (SOBSI) dan Lembaga Kebudayaan Rakyat (Lekra).¹¹

Fenomena 'politik aliran' secara gradual digerus 'stabilitas politik pembangunan' di zaman Orde Baru yang memuja pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik.¹²Organisasi sayap partai politik cenderung digunakan sebagai alat politik penekan yang kadang intimidatif (*private gangsters*), bukan sebagai motor penggerak politik akar rumput.¹³Penetrasi kebijakan pemerintah yang apolitis tersebut masih tercermin dalam kondisi partai politik beserta organisasi-organisasi sayap partai sekarang yang mana 'warna ideologis' partai-partai politik tersebut terlihat semakin memudar. Partai politik jugacenderung pragmatis dengan menysasar semua isu-isu strategis dan terkesan merangkul semua aliran ideologi, atau bahkan mungkin tidak memiliki ideologisama sekali. Sejatinya fenomena politik ini tidak hanya khas Indonesia, namun merupakan gejala politik global pasca perang dingin. Partai politik

¹⁰Sejarah Berdirinya Gerakan Pemuda Anshor, NU, 27 November 2015, <http://www.nu.or.id/post/read/63893/sejarah-berdirinya-gerakan-pemuda-ansor>, diakses tanggal 10 Februari 2019.

¹¹Annie Pohlman, Women, Sexual Violence, and the Indonesian Killings of 1965-66, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol 35 (1), 155-157, hlm. 156.

¹²Edward Aspinall, Elections and the Normalization of Politics in Indonesia, *Southeast Asian Research*, Vol 13 (2), 117-156, hlm. 130.

¹³Hans Antlöv, Introduction, dalam Hans Antlöv dan Sven Cederroth (eds.): *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*, London: Routledge, 2004, hlm. 1-17.

menjelmamenjadi *'catch-all party'*.¹⁴Dalam konteks yang lebih filosofis mungkin ini yang disebut sebagai *the end of ideology*.¹⁵

Berjangkar pada latar belakang diatas, tulisan ini akan menganalisa permasalahan-permasalahan penelitian sebagai berikut: (1) apakah,dalam konteks demokrasi transisional sekarang,partai politik beserta organisasi sayapnya telah kehilangan marwah ideologisnya? dan(2) dalam kondisi sistem partai politik seperti apa, organisasi sayap partai politik dapat berkontribusi maksimal sebagai alat reformasi politik dan kebijakan hukum?

Guna mendedah lebih dalam permasalahan-permasalahan diatas, tulisan ini memakai metode penelitian hukum *socio-legal*, yang merupakan penelitian hukum normatif namun dengan pendekatan inter-disipliner.¹⁶Tulisan ini tidak semata memakai persepektif hukum, namun juga politik dalam mencandra permasalahan-permasalahan yang telah disebutkan diatas. Tulisan ini akan mendeskripsikan secara kritis perjalanan reformasi hukum dan politik Indonesia dan substansi hukum dari perundang-undang tentang Partai Politik.

B. Jalan Terjal Demokrasi Transisional

Pasca jatuhnya Pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 menandai awal masuknya Indonesia dalam era transisi demokrasi. Ikhtiar demokratisasi dan pemenuhan syarat-syarat negara hukum (*state ruled by Law*) dilakukan lewat amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dalam 4 (empat) tahapan penting. Adapunbeberapa hal-hal krusial dalam Amandemen UUD 1945, adalah: (1) pembatasan periode jabatan

¹⁴Konsep *'catch-all party'* pertama dikemukakan oleh Kirchheimer (1966).Dalam konteks kontemporer konsep ini dikembangkan oleh banyak ilmuwan hukum dan politik. Lihat juga, Jennifer Smith, Campaigning and the Catch-All Party: The Process of Party Transformation in Britain, *Party Politics*, Vol 15 (5), 2009, 555-572, hlm. 567.

¹⁵ Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Free Press, 1960,hlm.416.

¹⁶Reza Banakardan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Hart Publishing, 2005.

Presiden dan Wakil Presiden menjadi maksimal 2 (dua) periode kepemimpinan;¹⁷ (2) memperkuat peran, fungsi dan kewenangan DPR;¹⁸ (3) reformasi yudisial di tubuh Mahkamah Agung (MA) dan mendirikan Mahkamah Konstitusi (MK);¹⁹ dan terakhir (4) melakukan proses transplantasi hukum terhadap norma-norma Hak Asasi Manusia (HAM) Internasional.²⁰

Terlepas dari reformasi struktural diatas, Indonesia pasca-otoritarianisme masih menghadapi banyak tantangan-tantangan baik dalam bidang hukum dan politik. Adalah benar dikatakan bahwa reformasi konstitusional yang struktural tersebut tidak akan memberi keajaiban atau hasil instan.²¹ Dalam skala global, negara-negara pasca-otoritarianisme juga tengah menghadapi kembalinya pengaruh-pengaruh otoritarianisme dengan gaya baru.²² Indonesia, tidak terkecuali, demokrasi nya masih dianggap berada dalam titik rawan dan belum terkonsolidasi (*vulnerable and unconsolidated*).²³

Dalam tataran teoritik, setidaknya ada beberapa alasan-alasan kenapa demokrasi Indonesia masih lamban bergerak untuk mengkonsolidasi demokrasi. Pertama, menurut Linz and Stepan,²⁴ cepat atau lambatnya proses suatu negara pasca-otoritarian untuk mengkonsolidasi kekuatan demokratisnya tergantung pada kuat atau lemahnya pemimpin otoriter sebelumnya. Soeharto jelas pemimpin yang sangat kuat secara struktur politik, berkuasa selama lebih dari 23 tahun dengan

¹⁷Pasal 7 dan Pasal 24C (2) Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).

¹⁸Pasal 20 (1) - (5) Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).

¹⁹Pasal 24 (2) Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).

²⁰Pasal 28 A-J Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).

²¹ Gary F. Bell, Obstacles to reform the 1945 Constitution – Constitution do not perform Miracles, *Van Zorge Report on Indonesia – Commentary and Analysis on Indonesian Politics and Economics*; Vol. III, No. 6, 2001, hlm. 67.

²² Marc F. Plattner, Is Democracy in Decline? *Journal of Democracy*, Vol 26 (1), 2015, 5-10, hlm. 7.

²³ Amy Freedman and Robert Tiburzi, Progress and Caution: Indonesia's Democracy, *Asian Affairs: An American Review*, Vol 39 (3), 2012, 131-156, hlm. 132.

²⁴ Juan J Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996, hlm. 5.

mengkooptasi DPR/MPR dan merekayasa Golongan Karya (Golkar) sebagai partai politik fungsional-birokrat terkuat di Indonesia, bahkan Asia. Secara kultural, Soeharto menganggap dirinya sebagai *'the mega Sultan of Indonesia'*, yang menguasai hampir semua aspek vital pemerintahan.²⁵

Kedua, pemerintahan pasca-otoritarian terutama pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie's gagal dalam melaksanakan proses *'vetting agenda'*: yang mana merupakan suatu kebijakan pemerintah untuk menarik 'garis tapal batas' antara elite lama dengan kalangan-kalangan reformis. Tujuannya tidak lain agar agenda reformasi dijalankan tanpa pengaruh elite lama, dan agar elite lama tidak berbaur dan mempengaruhi kalangan reformis dan proses reformasi hukum dan politik. Namun yang terjadi di Indonesia sebaliknya. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan Pemilu 1999 yang dilakukan sebelum Amandemen UUD 1945. Elit lama berhasil mengkapitalisasi Pemilu 1999 untuk berbaur dalam sistem politik transisional. Akibatnya, Pemilu 1999 menghasilkan banyak legislator-legislatur yang sejatinya merupakan elit lama, yang kemudian berperan besar dalam proses Amandemen UUD 1945. Maka tidak heran, masih banyak produk-produk hukum yang bernuasa elitis.

Berkaca pada pengalaman negara-negara di Amerika Latin dalam proses transisi demokrasi, perubahan konstitusi, sebagai 'aturan main' selalu dilakukan terlebih dahulu. Dengan terlebih dulu melaksanakan kebijakan *'vetting agenda'*. Sehingga konstitusi yang baru tidak tercemari oleh kepentingan-kepentingan elit lama. Baru kemudian pemilu dilaksanakan untuk merotasi kepemimpinan.²⁶ Dari pengalaman diatas, dapat terlihat bahwa Indonesia belum paripurna melaksanakan reformasi hukum dan politik.

²⁵ Lee Kuan Yew, *From Third World to First*, Singapore: Time Editions, 2000, hlm. 313.

²⁶ Gaboi Halmai, *The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes in Central Europe* <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Halmai/Constitutions-and-TJ.pdf>, diakses pada tanggal 21 Februari 2019.

Akibat belum paripurnanya proses reformasi hukum dan politik, sistem politik dan hukum Indonesia masih dikategorikan rawan (*fragile democracy*). Semisal dalam konteks partai politik, Indonesia mungkin telah merekonfigurasi sistem kepartaian dengan membuat peraturan-peraturan yang lebih demokratis tentang partai politik, semisal lewat Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Partai Politik. UU ini dengan tegas mengatur asas partai politik yang tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dengan memberi kebebasan partai politik untuk memiliki ciri-ciri ideologis yang menonjol.²⁷ Namun UU Partai Politik di Indonesia tetap melakukan labelisasi atau stigmatisasi terhadap golongan kiri-marxist dengan membuat normapelarangan partai politik terafiliasi dengan ideologi kiri.²⁸

UU Partai politik secara normatif mengatur tentang fungsi partai politik sebagai alat untuk meningkatkan “partisipasi politik anggota dan masyarakat”,²⁹ dengan “penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara”,³⁰ dan sebagai “sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”³¹ UU Partai Politik juga memperbolehkan partai politik memiliki organisasi sayap partai politik.³² Namun sayang, tidak ada pengaturan lebih lanjut dan spesifik tentang apa, bagaimana, fungsi ideologis-sosial dan tujuan dari pembentukan organisasi sayap partai tersebut.

Dalam UU Perubahan tentang Partai Politik juga tidak disinggung tentang peran dan fungsi strategis dari organisasi sayap partai politik. UU hanya mengatur perihal

²⁷Pasal 9 Ayat (1) dan (2), Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

²⁸Pasal 40, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

²⁹Pasal 10, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁰Pasal 11 Ayat (1) huruf (c), Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³¹Pasal 11 Ayat (1) huruf (a), Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Lihat juga, Pasal 1 Ayat (1) angka (4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Partai Politik.

³²Pasal 12 huruf (j), Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD yang dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART partai politik.³³ Hal ini dalam prakteknya pun dilakukan secara elitis dan tertutup, jauh dari kontrol publik selaku pemegang mandat demokrasi. Dari rumusan pasal-pasal di atas, dapat tergambar bahwa secara normatif organisasi sayap partai politik tidak memiliki fungsi dan kewenangan yang mumpuni sebagai penggerak kader 'akar rumput' partai politik. Partai politik Indonesia digerakkan lewat 'atas' lewat pelumas kapital-modal yang berperan signifikan, sedangkan 'akar rumput' yang digerakkan dengan voluntarisme cenderung diabaikan.

C. Patronisme dan Elitisme Partai Politik: Menuju 'Catch-All Party'

Dalam tinjauan historis, semenjak masa pra-kolonial, Indonesia sebagai bagian dari kebudayaan proto-Malay dianggap sebagai bangsa yang patrimonial. Klaim sejarah-sosiologis ini berjangkar pada argumen terkait praktek-praktek penguasa-penguasa lokal (kerajaan), terutama di wilayah Jawa yang mempertahankan kekuasaannya lewat pemberian hadiah atau upeti kepada bawahannya sebagai pendapatan dari penguasaan lahan: dimana praktek eksploitasi atas lahan dijalankan, namun lahan tidak dibeli atau dimiliki oleh mereka.³⁴ Lewat praktek-praktek cara berkuasa ini, relasi kuasa 'penguasa dan hamba' (*patron-client*) sudah dianggap sebagai cara penguasaan tradisional di Indonesia. Relasi timpang ini kemudian dikapitalisasi oleh penguasa kolonial Belanda untuk menguasai Indonesia.³⁵

Dalam konteks politik pasca-kemerdekaan, partai politik memiliki nuansa ideologis yang mengakar kuat sampai kebawah, namun tetap elitis (*deeply rooted, but*

³³Pasal 29 Ayat (1) huruf (4) angka (1a) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

³⁴ Benedict Anderson, The Idea of Power in Javanese Culture dalam Benedict Anderson, *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990, hlm. 46-48.

³⁵ Brian McCormack, Fifty Years of Indonesian Development: "One Nation", Under Capitalism, *Journal of World-System Research*, 5, 1999, 48-73, hlm. 51.

elitist).³⁶Partai politik tetap memiliki jaringan dalam sistem birokrasi pemerintahan. Bagi partai pro-pemerintah, beberapa pengurus partai juga menguasaipos-pos departemen pemerintahan. Semisal NU menguasai Kementerian Agama, PNI menguasai Kementerian Dalam Negeri dan PKI menguasai Kementerian Pertanian.³⁷Fenomena patronase ini diperparah ketika Soekarno tergoda untuk menjadi *patron* tunggal di masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965).

Embrio patronase dalam tubuh partai politik terbina lewat kebijakan pemerintah Soeharto. Lewat karisma sebagai pemimpin tradisional Jawa, Soeharto melakukan fusi partai politik menjadi dua partai politik: Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai wadah kalangan nasionalis, abangan dan sekularis; Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai wadah umat Islam dan satu Golongan Karya (Golkar) sebagai wadah fungsionaris, birokrat dan militer.

Lewat kebijakan fusi partai politik, terkesan Soeharto masih memberi jalan kepada 'politik aliran', namun sejatinya Soeharto telah mempenetrasi kedua partai politik untuk berpandangan apolitis, sembari memperkuat Golkar sebagai mesin politik birokrat dan militer. Sebagai contoh adalah pendekatan politis Soeharto terhadap partai-partai Islam pasca kerusuhan Tanjung Priok. Sebelum pecahnya konflik komunal antara umat Islam dan militer di Tanjung Priok, posisi politik Soeharto *vis-à-vis* dengan Islam.³⁸

Namun kemudian Soeharto mencoba mempengaruhi konstituen Muslim dengan bersikap lebih ramah dalam aturan-aturan Zakat dan Haji. Soeharto mencoba menggerus persepsi dirinya sebagai seorang abangan yang

³⁶Andreas Ufen, *Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between politik aliran and 'Philippinisation'*, *GIGA Working Paper*, 2006, hlm. 8.

³⁷ Ibid.

³⁸Fedina S. Sundaryni, *Massacre Victim' Families Demand Justice*, *Jakarta Post*, September, 14, 2015 <http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/14/massacre-victims-families-demand-justice.html>, diakses pada tanggal 21 Februari 2019.

sinkretis. Soeharto menginisiasi lahirnya organisasi ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia) yang bertujuan untuk memobilisasi masa Muslim moderat untuk *sami'na wa atho'na* kepada langgam politik otoritarianisme.³⁹

Dalam konteks pasca-otoritarian, partai politik baru memang bermunculan bak cendawan di musim hujan, namun durabilitas partai-partai baru tersebut tidaklah sekuat partai-partai lama. Setidaknya ada 3 (tiga) alasan partai-partai lama dapat bertahan dan beberapa partai-partai baru pada tahun 1999 dapat bertahan. Pertama, infrastruktur dan koneksi politik yang terbina sedari masa Orde Baru. Partai Golkar, PPP dan PDI-P contohnya. Kedua, dukungan langsung maupun tidak langsung dari organisasi keagamaan. PKB, PAN, PPP dan PBB adalah beberapa contohnya. Ketiga, sistem kaderisasi 'akar rumput' yang kuat. Dalam hal ini Partai Keadilan (PK) yang kemudian menjadi PKS layak menjadi rujukan sistem kaderisasi. PKS menggabungkan teknik managerial organisasi Barat dengan indoktrinasi Islam dengan cara yang unik.⁴⁰

Dalam pasca-otoritarian, partai politik alih-alih menjadi lebih partisipatoris, malah menjadi wadah patronase and elite politik. Partai politik terpaku pada satu patron atau *figure* yang menguasai sumber daya partai politik. Sebutlah semisal Partai Demokrat yang berjangkar pada karisma seorang Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Partai Gerindra yang tidak bisa lepas dari ketokohan seorang Prabowo Subianto dan PDI-P yang tidak bisa lepas dari patron sejarah Megawati Soekarnoputri sebagai titisan PNI yang Soekarno.⁴¹

Selain itu pragmatisme politik juga kerap menghantui partai-partai politik. Golkar dan PDI-P terkadang tidak memiliki diferensi dalam isu-isu politik. Dulu terkesan

³⁹ Douglas Webber, *A Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post-Suharto Indonesia*, *Democratization*, Vol 13 (3), 2006, 396-420, hlm.340.

⁴⁰ Ufen, *Op.cit*, 36, 10.

⁴¹ Antlöv, *Op.cit*, 13, 12.

berseberangan, sekarang di koalisi 2019 malah menjadi rekan koalisi. Dalam konteks Pilkada, pragmatisme politik malah semakin nyata, semisal di Maluku, PKS yang mendaku diri sebagai sebagai 'partai Islam' dapat berkoalisi dengan partai-partai yang secara ideologis berseberangan dengan ideologi Islam.⁴² Dari ilustrasi inilah terlihat pergeseran partai politik dari ideologis menjadi 'catch-all party'.

D. Melawan 'Catch-All Party', Menumbuhkan 'Mass-Programmatic Party'

Dalam beberapa literature tentang partai politik, disebutkan bahwa ada perkembangan atau evolusi organisatoris dari partai politik. Ilmuwan politik semisal Guverger,⁴³ adalah mungkin orang pertama yang membuat tipologi tentang partai politik. Dimana dalam tipologi tersebut partai politik terbagi menjadi 2 (dua) aliran besar. Pertama adalah *elite-centred party* yang bertumpu pada sosok figur karismatik pemersatu, yang dicitrakan sebagai *messiah*. Partai ini selain elitis, juga *patronist* sekaligus populis. Kedua adalah *mass-programmatic party*, yang tumbuh dan berkembang dari kohesi sosial masa. Partai dimiliki oleh masa yang terorganisir dengan baik secara vertikal maupun horizontal, dan memiliki program kerja yang ideologis dan sistemik.

Dalam praktek budaya politik yang berorientasi pada kemenangan pemilu dan penguasaan terhadap parlemen, tipologi pertama yang lebih dominan. *Elite-centred party* akan berevolusi berkesesuaian dengan konteks politik suatu negara. Semisal di Italia, Partai Forza Italia yang didirikan oleh mantan Perdana Menteri Italia Silvio Berlusconi menjadi semata 'kendaraan politik' Berlusconi untuk mempertahankan kekuasaan. Partai ini berkuasa dengan bantuan elite dan modal yang besar dari

⁴²Sukardi Rinakit, Indonesian Regional Elections in Praxis, *IDSS Commentaries*, Singapore, 2005, hlm.56.

⁴³Maurice Guverger, *Political parties, their organization and activity in modern state*, Wiley Publishing, 1917, hlm.76.

Berlusconi yang merupakan pengusaha media berpengaruh di Italia.⁴⁴ Hal yang serupa juga terjadi ketika Perdana Menteri Thailand, Thaksin Swinawatra menghidupkan partai politik lewat subsidi kapital yang deras tunggal dari dirinya seorang. Partai tersebut juga semata menjadi 'kendaraan politik', nir 'roh masa politik kerakyatan'.⁴⁵ Dalam konteks Italia dan Thailand, 'elite-centred party' bermetamorfosa menjadi 'business firm party' atau 'capital-intensive party'.⁴⁶

Lebih lanjut, budaya politik yang oligarkis dalam *elite-centred party* inilah kemudian yang berevolusi menjadi 'catch-all party', partai yang tidak memiliki warna politik yang jelas, namun semata berorientasi menarik voters lewat diskursus politik terhadap isu-isu kontemporer dan kepentingan politik jangka pendek yang sedang berkembang dan mendapatkan perhatian di ruang publik. Dalam konteks politik kepentingan, 'catch-all party' adalah partai politik yang efektif.⁴⁷

Katz and Mair⁴⁸ dalam analisisnya terhadap 'catch-all party' mengatakan bahwa karakter pragmatis dari partai ini dapat berkembang menjadi *cartel party* yang berhenti menjadi wadah aspirasi rakyat, malah partai politik menjadi agen pemerintah. Tipologi partai-partai ini semata berorientasi untuk memenangkan pemilu dengan suara terbanyak (*vote-seeking party*),⁴⁹ dan menguasai ruang-ruang strategis di parlemen dan pemerintahan (*office-seeking party*).⁵⁰

Dalam lintas evolusi 'elite-centred party' - 'catch-all party' - 'cartel party', ideologi partai politik pelan namun pasti tergantikan oleh kepentingan pragmatis jangka

⁴⁴Jonathan Hopkin and Catherina Paolucci, The business firm model of party organisation: Case from Spain and Italy, *European Journal of Political Research*, 35, 1999, 307-339, hlm. 311.

⁴⁵Micheal H. Nelson, Political Turmoil in Thailand: Thanksin, Protests, Elections and the King, *East Asian*, 5 (1), 2006, 1-23, hlm. 2.

⁴⁶ Hopkin and Paolucci, *Op.cit*, 44, 311.

⁴⁷Smith, *Op.cit*, 14, 566.

⁴⁸Richard S. Katz and Peter Mair, The Evolution of Party organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization, *The American Review of Politics*, 14 (2), 1993, 593-617, hlm. 599.

⁴⁹Ibid, 601.

⁵⁰Ibid, 602.

pendek semata. Dalam konteks ini, organisasi sayap politik semata digunakan sebagai 'alat politik' untuk memobilisasi suara dalam pemilu, tidak sebagai bagian 'akar rumput' dari partai itu sendiri. Mesin politik partai hanya dihidupkan menjelang pemilu, sementara masa-masa di luar jadwal pemilu, partai politik dan sayap partai politiknya berada dalam keadaan *Idle* atau statis.

Partai politik Indonesia saat ini rata-rata berada dalam tipologi '*catch-all party*', bahkan untuk partai-partai yang dekat dengan kekuasaan sudah memasuki tahap kartelisasi. Hal ini dapat dibuktikan dengan maraknya praktek-praktek korupsi yang dilakukan oleh kalangan Menteri beserta jajarannya dalam kementerian yang merupakan 'pos politik' dari partai politik koalisi pemerintahan.⁵¹ Secara umum, partai-partai politik di Indonesia juga sudah mulai kehilangan diferensiasi ideologis, terutama jika dihadapkan pada pilihan dan kepentingan politik pragmatis yang secara politis menguntungkan partai tersebut.

Lewat deskripsi kritis diatas, tulisan ini mengemukakan sebuah tesis bahwa organisasi sayap partai politik hanya akan tumbuh subur dan berdaya guna bagi demokrasi di Indonesia, bila Indonesia merestrukturisasi sistem partai politik menjadi *mass-programmatic party*.

Berkebalikan dengan *elite-centred party*, dalam *mass-programmatic party*, partai politik memiliki ikatan emosional yang kuat dengan organisasi sayap dan simpatisannya. Simpatisan tidak hanya memiliki ikatan emosional namun juga memiliki status keanggotaan yang jelas dalam struktur partai politik. Setiap anggota memiliki 'saham' dalam partai politik tersebut. Kualitas keanggotaan dalam partai masa bukanlah titik tekan dari kekuatan partai masa, namun kekuatan voluntarisme yang

⁵¹Artidjo Alkostar, Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Korupsi Politik dan Penanggulangannya), *Jurnal Hukum*, Vol 16, 2009, 155-179, hlm. 157. Lihat juga, Dan Slater, Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition, *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol 18, 2018, 23-46, hlm. 24.

dibina oleh partai terhadap anggota-anggota partai tersebut.⁵² Hal ini mengakibatkan *sense of belonging* terhadap partai politik menjadi sangat tinggi. Sebagai partai masa, partai politik tidak hanya menyapa konstituen dimasa menjelang dan pada kampanye pemilu, tapi partai politik beserta organisasi sayap aktif sepanjang tahun dengan memiliki *platform* kerja yang jelas, terukur dan terarah.⁵³

Partai masa bukan utopia, karena eksistensinya jelas terlihat dalam beberapa praktek di negara-negara Eropa Barat yang orientasi politiknya 'kiri –tengah' atau sosial demokrat. Partai semisal *the Dutch Labour Party* (PvdA), *the Christian Democrats* (CDA) dan *Liberal Party* (VVD) di Belanda kerap dianggap menganut paradigma partai masa, dengan beberapa variasi.⁵⁴ Duverger menyatakan bahwa partai masa adalah evolusi ideal dari partai politik.⁵⁵

Konsep *mass-party*, dikembangkan oleh beberapa ilmuan politik semisal Panebianco dengan memberi titik tekan tambahan bagi partai masa programatik (*mass-programmatic party*), sebagai berikut: (1) *strong membership party, strong vertical organizational ties and has 'electorate of belonging'* (memiliki jumlah keanggotaan yang baik secara kuantitas dan kualitas kuat, relasi vertikal kuat dan memiliki keterikatan kuat bagi anggotanya untuk memilih partai tersebut); (2) *collegial leadership* (memiliki kepemimpinan kolejal, tidak bertumpu pada satu tokoh semata); (3) *financing through membership fee and collateral activities, party cooperatives and unions* (pembiayaan partai politik lewat iuran dan sumbangan anggota, dan lewat usaha mandiri, semisal koperasi dan usaha-usaha lain); (4) *stress*

⁵²Herbert Kitschelt and Kent Freeze, Programmatic Party System Structuration: Developing and Comparing Cross-National and Cross-Party Measures with a New Global Data Set, https://sites.duke.edu/democracylinkage/files/2014/12/Kitschelt_Freeze.pdf, diakses pada 23 Februari 2019.

⁵³Elin Haugsgjerd Allern, Knut Heidar, and Rune Karlsen, *After the Mass Party: Continuity and Change in Political Parties and Representation in Norway*, Lexington Book, 2015, hlm. 151.

⁵⁴Ibid, 155.

⁵⁵Duverger, *Op.cit*, 43, 11. " ... as a more modern or superior form of organization ... it is the wave of the future"

on ideology (menekankan pentingnya ideologi partai) dan (5) *an umbrella organization of several active and milia smaller groups* (partai politik menjadi 'payung' bagi organisasi sayap yang bersifat aktif dan militan).⁵⁶

Karakter kolegal yang ada dalam partai masa progmatik diatas pada akhirnya bermuara pada orientasi partai politik untuk meredefinisi budaya politik yang patronase dan elitis. Partai politik masa berorientasi untuk merubah haluan paradigma dengan memberi alternatif kebijakan-kebijakan. Partai politik masa juga kerap disebut sebagai *policy-seeking party*.⁵⁷ Dengan sistem politik yang demokratis dan partisipatoris, paradigm partai politik dapat segera gradual direformasi (*redefined*) dengan sistem partai politik masa-programatik. Dengan sistem dan paradigma ini, partai politik dapat benar-benar menjalankan fungsi sosial-politiknya untuk memberi pengetahuan politik kepada warga negara. Organisasi sayap partai politik juga dapat memberi peran sosial-politik dan juga kultural kepada masyarakat, tanpa harus menunggu masa kampanye pemilu.

E. Penutup: Kesimpulan dan Saran

Lewat analisa kritis pada bagian pembahasan dapat diambil beberapa kesimpulan, sebagai berikut. Pertama, dalam konteks demokrasi transisional yang rawan terhadap penetrasi rejim otoritarian, partai-partai politik di Indonesia masih belum memasuki tahapan evolusi partai politik moderen yang partisipatoris (*mass-progmmatic party*), namun masih bergelut dalam kubangan patronase dan elitisme (*elite-centred party*). Dengan iklim politik tersebut, tentu eksistensi organisasi partai politik akan sulit bergerak secara aktif dan ideologis. Sejatinya, organisasi partai politik dapat digunakan sebagai alat untuk mentransmisi garis-garis kebijakan partai ke masyarakat, sekaligus juga sebagai instrumen penekan (*pressure group*) bagi

⁵⁶Allern, Heidar, dan Karlsen, *Op.cit*, 53, 160.

⁵⁷Kitschelt dan Freeze, *Op.cit*, 52, 2.

pemerintah agar dapat meredefinisi kebijakan-kebijakan yang dirasa jauh dari tujuan ideologis bernegara.

Kedua, organisasi sayap partai politik hanya dapat dikembangkan dan menghasilkan daya guna kepada konstituen dan masyarakat jika sistem partai politik dikembalikan kepada esensi demokrasi partisipatoris itu sendiri, yakni dengan kembali menjadi politik masa yang memiliki 'warna ideologis' yang jelas. Indonesia sejatinya sudah memiliki dikotomi politik yang jelas dan pluralistik, semisal parkatek 'politik aliran' pada masa keemasan demokrasi elektoral tahun 1955 silam. Rancangan politik hukum kepartaian Indonesia harus berorientasi pada penguatan internal partai politik beserta organisasi sayapnya, dengan cara memperkuat akuntabilitas, program-program ideologis dan kohensi solidaritas partai politik dengan konstituen 'akar rumput'nya.

Biodata Penulis

Mirza Satria Buana adalah pengajar dan peneliti di Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat (ULM), Banjarmasin, Kalimantan Selatan. Menempuh pendidikan Sarjana Hukum (S.H) di Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, Magister Hukum (M.H) di Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia (UII), dan Doctor of Philosophy (Ph.D) dari TC Beirne, School of Law, University of Queensland (UQ), Australia.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

Amy Freedman and Robert Tiburzi, Progress and Caution: Indonesia's Democracy, *Asian Affairs: An American Review*, Vol 39 (3), 2012, 131-156.

Andreas Ufen, Political Parties in Post-Suharto Indonesia: Between *politik aliran* and 'Philippinisation', *GIGA Working Paper*, 2006.

Annie Pohlman, Women, Sexual Violence, and the Indonesian Killings of 1965-66, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol 35 (1), 155-157.

Artidjo Alkostar, Korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Korupsi Politik dan Penanggulangannya), *Jurnal Hukum*, Vol 16, 2009, 155-179.

Benedict Anderson, The Idea of Power in Javanese Culture dalam Benedict Anderson, *Language and Power: Exploring Political Culture in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990.

Brian McCormack, Fifty Years of Indonesian Development: "One Nation", Under Capitalism, *Journal of World-System Research*, 5, 1999, 48-73.

Clifford Geertz, *The Religion of Java*, The University of Chicago Press, 1960.

Dan Slater, Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition, *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol 18, 2018, 23-46.

Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Free Press, 1960.

Douglas Webber, A Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post-Suharto Indonesia, *Democratization*, Vol 13 (3), 2006, 396-420.

Edward Aspinall, Elections and the Normalization of Politics in Indonesia, *Southeast Asian Research*, Vol 13 (2), 117-156.

Elin Haugsgjerd Allern, Knut Heidar, and Rune Karlsen, *After the Mass Party: Continuity and Change in Political Parties and Representation in Norway*, Lexington Book, 2015.

Gary F. Bell, Obstacles to reform the 1945 Constitution – Constitution do not perform Miracles, *Van Zorge Report on Indonesia –Commentary and Analysis on Indonesian Politics and Economics*; Vol. III, No. 6, 2001.

Hans Antlöv, Introduction, dalam Hans Antlöv dan Sven Cederroth (eds.): *Elections in Indonesia: The New Order and Beyond*, London: Routledge, 2004.

Jennifer Smith, Campaigning and the Catch-All Party: The Process of Party Transformation in Britain, *Party Politics*, Vol 15 (5), 2009, 555-572.

Jonathan Hopkin and Catherina Paolucci, The business firm model of party organisation: Case from Spain and Italy, *European Journal of Political Research*, 35, 1999, 307-339.

Juan J Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996.

Lee Kuan Yew, *From Third World to First*, Singapore: Time Editions, 2000.

Marc F. Plattner, Is Democracy in Decline? *Journal of Democracy*, Vol 26 (1), 2015, 5.

Maurice Guverger, *Political parties, their organization and activity in modern state*, Wiley Publishing, 1917.

Micheal H. Nelson, Political Turmoil in Thailand: Thanksin, Protests, Elections and the King, *East Asian*, 5 (1), 2006, 1-23.

Reza Banakar dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Hart Publishing, 2005.

Richard S. Katz and Peter Mair, The Evolution of Party organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization, *The American Review of Politics*, 14 (2), 1993, 593-617.

Sukardi Rinakit, Indonesian Regional Elections in Praxis, *IDSS Commentaries*, Singapore, 2005.

Wildan Sena Utomo, Nasionalisme dan Gagasan Kebangsaan Indonesia Awal: Pemikiran Soewardi Suryanigrat, Tjiptomangoenkusumo dan Douwes Dekker 1912-1914, *Lembaran Sejarah*, Vol 11 (1) April 2014, 51-69.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Partai Politik.

Surat Kabar

Ramlan Surbakti, Pemilu Terbesar di Dunia, *Kompas*, 3 Mei 2017.

Syamsuddin Haris, Urgensi Reformasi Parpol, *Kompas*, 8 Agustus 2015.

-----, Rekam Jejak Pemilu dari Masa ke Masa, *Kompas*, 6 Agustus 2018.

Website

Gaboi Halmai, The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes in Central Europe
<https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Halmai/Constitutions-and-TJ.pdf>.

Herbert Kitschelt dan Kent Freeze, Programmatic Party System Structuration: Developing and Comparing Cross-National and Cross-Party Measures with a New Global Data Set,
https://sites.duke.edu/democracylinkage/files/2014/12/Kitschelt_Freeze.pdf.

Sejarah Berdirinya Gerakan Pemuda Anshor, NU, 27 November 2015,
<http://www.nu.or.id/post/read/63893/sejarah-berdirinya-gerakan-pemuda-ansor>.

-----, Massacre Victim' Families Demand Justice, *Jakarta Post*, September, 14, 2015
<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/14/massacre-victims-families-demand-justice.html>.