

PROBLEMATIKA PENGATURAN ORGANISASI SAYAP PARTAI POLITIK

Sri Handayani RW

FH Universitas Janabadra Yogyakarta

Abstrak

Pasal 12 huruf j UU No. 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik memberikan hak kepada parpol untuk membentuk dan memiliki Organisasi Sayap Parpol (OSP). Meskipun OSP sebagai kekuatan politik parpol tetapi secara pengaturan keberadaan OSP sangat problematis. Terdapat dua persoalan utama : 1). "menggantungkan" status OSP sehingga tidak adanya pembatasan yang tegas dengan ormas. 2). menjadikan OSP sebagai mesin politik parpol untuk menggalng suara pada waktu pemilu. Perlu dilakukan pembenahan : 1). membentuk peraturan pelaksana Pasal 12 huruf j terkait OSP yaitu PP tentang Organisasi Sayap Partai. 2). Memasukan pengaturan OSP secara lengkap dalam RUU tentang perubahan atas UU Parpol.

Kata kunci: partai politik, OSP, pengaturan OSP

As stated on Act number 2 of 2011 about Political Parties rights to form and own Political Parties Subsidiary Organization (PSO). In spite of PSO works as political parties' authority, the existence of PSO is problematic in term of conditions. There are two major problem: Obscurity of limitation between PSO and community organization; and PSO being used as vote raiser on election. Based on that case, improvement is needed based on the mentioned cases above, include the following : make technical regulation such as Government Regulations about Political Parties Subsidiary Organization and put the detail regulation of PSO in draft bill of changes to Political Parties regulation.

PENDAHULUAN

Sebagai negara yang menganut demokrasi, maka negara Indonesia wajib senantiasa memberi pengakuan, jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) segenap rakyat karena salah satu esensi demokrasi adalah HAM itu sendiri. Salah satu unsur HAM yang penting adalah kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) baik sebelum amandemen maupun pasca amandemen secara konsisten mengkonstitusikan kebebasan tersebut. Jika dicermati, salah satu materi pengaturan yang sama sekali tidak diubah pada waktu amandemen UUD 1945 adalah terkait

kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945.

Pengakuan terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul itu pulalah yang kemudian menjadi landasan terbentuknya partai politik (parpol), diketahui sebagai wadah demokrasi guna memperjuangkan tercapainya tujuan dan cita-cita bersama bangsa Indonesia yang adil, damai dan makmur.¹ Dapat dimengerti bahwa keberadaan parpol tidak lain sebagai pengejawantahan kebebasan berserikat dan berkumpul dari segenap rakyat Indonesia. Untuk memperkuat parpol tersebut, dibentuklah UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008.

UU Parpol kemudian mendudukan parpol sebagai instrumen penting dalam pelaksanaan demokrasi sehingga menjadi suatu hal yang wajar jika parpol sering disebut sebagai salah satu penyangga demokrasi. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri juga bahwa parpol merupakan instrumen demokrasi yang konstitusional untuk merebut kekuasaan dalam bidang politik khususnya eksekutif dan legislatif melalui penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu). Realitas parpol terhadap kekuasaan senada dengan pandangan Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa parpol adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama, tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan berebut kekuasaan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan program-program mereka.²

Sebagai instrumen demokrasi yang berorientasi pada kekuasaan, sudah tentu parpol selalu berupaya untuk menggalang massa sebanyak mungkin sebagai kekuatan politik agar mudah meraih kekuasaan. Untuk kepentingan kekuatan politik itu pula, Pasal 12 huruf j UU Parpol memberikan hak kepada parpol untuk membentuk dan memiliki organisasi sayap parpol (OSP). Di dalam penjelasan Pasal 12 huruf j UU Parpol, sungguh sederhana dijelaskan mengenai OSP bahwa OSP merupakan organisasi yang dibentuk oleh parpol ataupun yang menyatakan

¹Perhatikan konsideran-menimbang dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 yang telah diubah menjadi UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Pada bagian menimbang (a) menunjukkan adanya pertimbangan terkait kebebasan berserikat dan berkumpul.

²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 403-404.

diri sebagai OSP sesuai dengan AD dan ART masing-masing parpol. Artinya, tidak ada pengaturan yang lebih jelas mengenai OSP, sementara keberadaannya sangat berpengaruh terhadap kekuatan politik parpol. Hingga saat ini, pengaturan terkait OSP yang tidak jelas tersebut menjadi diskursus liar, apakah mempertimbangkan OSP masuk dalam UU Ormas? Ataukah perlu dibentuk peraturan pelaksana guna mengatur khusus terkait OSP?

Berdasarkan pertanyaan-pertanyaan yang selalu mengganjal dalam pembahasan mengenai OSP, maka karya ilmiah ini mengkaji beberapa hal yaitu:

1. Bagaimana pengaturan kedudukan Partai Politik dan OSP?
2. Apa akibat problematika dibentuknya OSP?
3. Bagaimana pembenahan pengaturan terkait OSP?

PEMBAHASAN

A. Kebebasan Berkumpul dan Berserikat

Sebagaimana dipahami bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul merupakan salah satu bentuk dari Hak Asasi Manusia atau HAM yang harus dilindungi negara yang menganut demokrasi. Deklarasi HAM internasional (*International Declaration of Human Rights*) pada tahun 1948 dalam Pasal 20 menyatakan bahwa: (1) *Everyone has the right for freedom of peaceful assembly and association*; (2) *No one may be compelled to belong to an association*. Namun demikian, perlu diingat bahwa pengaturan tentang setiap orang memiliki kebebasan berserikat dan berkumpul sudah lebih dulu diatur dalam UUD 1945 yaitu pada Pasal 28 yaitu: *kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*.

Di dalam muatan UUD yang berlaku di negara Indonesia, dapat dipastikan bahwa setiap UUD yang berlaku selalu memberi pengakuan tegas terhadap kebebasan berkumpul dan berserikat. UUD 1945 Asli dan Perubahan, UUD RIS 1949 dan UUD Sementara 1950, semuanya mengatur kebebasan berserikat dan

berkumpul.³ Hal demikian berarti bahwa bagi bangsa Indonesia dalam dinamika ketatanegaraannya senantiasa memberi legitimasi konstitusional terhadap kebebasan berkumpul dan berserikat. Dalam perjalanannya pengakuan konstitusional terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul tidak selalu mendapat jaminan dan perlindungan karena materi muatan UUD 1945 secara komprehensif cenderung menutup ruang untuk mengekspresikan kebebasan.

Setidaknya terdapat empat hal yang perlu dicatat terkait kecenderungan negatif UUD 1945, yaitu: pertama, tidak adanya mekanisme *checks and balance* (saling mengawasi dan mengimbangi atau saling mengontrol). Mekanisme saling mengontrol antarlembaga negara tidak diterapkan dalam UUD 1945, sehingga Presiden yang diberi kekuasaan besar sangat berpotensi untuk sewenang-wenang. Kedua, terlalu banyaknya atribusi kewenangan. Atribusi kewenangan yang dimaksud adalah terkait kewenangan DPR yang sangat minim bahkan dalam legislasi, DPR hanya sebagai *co-legislative* Presiden. Ketiga, adanya pasal-pasal yang multitafsir (*multi interpretable*). Lihat saja Pasal 7 UUD 1945 mengenai Masa Jabatan Presiden yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Pengaturan ini mengakibatkan Presiden tidak memiliki batasan periode tertentu dalam menjabat. Hasilnya, Soeharto dapat menjabat sebagai Presiden kurang lebih selama 32 tahun lamanya. Keempat, terlalu percaya kepada semangat penyelenggara negara. Hal ini dapat diperhatikan dalam Penjelasan UUD 1945 terkait penyelenggara negara yaitu "yang paling penting dalam Pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara". Jangan heran pula, dalam menggapai idea pembangunan dari Soeharto maka semangatnya sangat tinggi. Saking tinggi semangatnya tersebut,

³Terkait pengakuan kebebasan berserikat dan berkumpul ini dalam UUD RIS 1949 dan UUD Sementara 1950 masing-masing dimuat dalam Pasal 20. Di dalam UUD 1945 Perubahan, Pasal 28 tidak diubah artinya muatan pengaturan Pasal 28 UUD 1945 Perubahan tetap seperti bunyi Pasal 28 UUD 1945 Asli. Namun, dalam UUD 1945 Perubahan diperkuat lagi terkait kebebasan berkumpul dan berserikat yaitu dalam Pasal 28E ayat (3): *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.*

pelanggaran HAM, pemberangusan pengetahuan hingga pembredalan pers seakan wajar dilakukan. Lihat selengkapnya dalam.⁴

Dari keempat kecenderungan negatif materi muatan UUD 1945, dua sifat yang sangat merugikan pelaksanaan kebebasan berkumpul dan berserikat yaitu banyaknya pasal yang multitafsir dan terlalu percaya kepada pemimpin. Dua sifat materi muatan UUD 1945 ini menyebabkan konfigurasi pemerintahan di bawah Orde Lama (orla) dan Orde Baru (orba) bercorak otoriter karena dapat dengan sewenang-wenang menafsirkan maksud dari materi muatan UUD 1945. Terutama pula, UUD 1945 juga memberikan kepercayaan yang berlebihan kepada Presiden dengan mendudukan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Akibatnya, Presiden dapat bertindak sesuai kepentingannya sendiri khususnya kepentingan untuk mempertahankan kekuasaan.

Presiden Soekarno sebagai penguasa orla, pernah mengeluarkan suatu keputusan fenomenal Dekrtit Presiden 5 Juli 1959 untuk membubarkan Badan Konstituante, membentuk MPRS dan DPRS serta memberlakukan kembali UUD 1945. Selain itu, Presiden Soekarno juga pernah membubarkan DPR karena tidak menyetujui RAPBN pada tahun 1960. Begitu pula Presiden Soeharto penguasa orba yang menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal. Selain itu, melakukan fusi atau peleburan parpol sehingga hanya dua partai yang diperkenankan eksis dan menjadikan Golkar bukan sebagai parpol. Kebijakan-kebijakan penyimpangan konstitusi yang dilakukan orla dan orba sudah tentu menunjukkan materi muatan UUD 1945 memang memberi ruang bagi penguasa untuk "merekayasa" maksud pengaturan UUD 1945 tersebut.

Terkait kebebasan berserikat dan berkumpul, baik orla maupun orba sama-sama berkarakter otoriter sehingga yang namanya jaminan dan perlindungan HAM khususnya untuk berserikat dan berkumpul tidak diperhatikan. Salah satu indikator penting yang membuktikan terjadinya penggerogotan HAM di bawah kedua orde tersebut adalah lebih banyak tahanan politik daripada tahanan atas kejahatan

⁴Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan, Cet. Kedua, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 147-149*

melanggar hukum. Realitas ketatanegaraan yang tidak lagi sesuai dengan kebutuhan rakyat dan perkembangan zaman kemudian diperbaharui melalui reformasi 1998 dengan agenda utama mengubah atau mengamandemen UUD 1945. Amandemen kemudian dilakukan selama empat tahun berturut-turut yaitu 1999, 2000, 2001 dan 2002. Materi muatan hasil amandemen inilah yang mengembalikan kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 UUD 1945 dan UUD NRI Tahun 1945.

Jika dicermati, materi muatan UUD NRI Tahun 1945 tidak sekadar mengembalikan kebebasan berserikat dan berkumpul tetapi juga menguatkan pengakuan, perlindungan dan jaminan terhadapnya. Hal ini dapat diperhatikan dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 yang sudah melengkapi pengaturan terkait HAM sehingga pengaturan tentang kebebasan berserikat dan berkumpul diafirmasi lagi dalam Pasal 28E ayat (3) yang mengatur: *setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat*. Dengan adanya penguatan dan penegasan seperti ini maka semakin kuatlah kedudukan rakyat untuk berkumpul dan berserikat sehingga menjadi hal yang wajar ketika setiap waktu khususnya pada setiap musim pemilu bermunculan parpol-parpol baru dengan beragam tujuan dan kepentingan. Namun, tentu saja tidak boleh bertentangan dengan tujuan dan cita-cita bersama negara sebagaimana diamanatkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

B. Pengaturan Kedudukan Partai Politik dan Organisasi Sayap Partai

Pada dasarnya istilah Partai Politik atau parpol membawa gagasan tentang *bagian (part)*. Istilah *part* masuk dalam bahasa Prancis *partager*, yang artinya membagi-bagi, dan masuk dalam bahasa Inggris *partaking* (mengadakan kemitraan dan partisipasi).⁵ Merujuk pada istilah-istilah tersebut maka dapat diperoleh suatu gambaran bahwa esensi dari parpol adalah kemitraan atau organisasi dan partisipasi. Menurut Pasal 1 ayat (1) UU Parpol, parpol adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara

⁵Sigit Pamungkas, *Partai Politik; Teori dan Praktik Di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, 2011, hlm. 9.

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 Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Secara historis, berbicara parpol bagi bangsa Indonesia bukanlah hal baru dalam realitas bernegara karena parpol telah muncul sejak masa kolonial Belanda. Namun demikian, dalam hal orientasi parpol dalam perjalanannya tidak selalu sama dari masa ke masa. Terdapat perbedaan yang fundamen terkait parpol dari masa ke masa. Pada masa penjajahan parpol hadir sebagai alat perjuangan untuk mengusir penjajah. Sementara itu, di masa awal kemerdekaan khususnya akibat dikeluarkannya Maklumat Pemerintah (Maklumat Wakil Presiden) 3 November 1945; parpol berorientasi untuk mempertahankan kemerdekaan. Disamping itu sekaligus untuk mempersiapkan pemilu yang rencana dilaksanakan pada tahun 1946.⁶ Namun demikian, pemilu 1946 tidak dapat dilaksanakan. Barulah tahun 1955 pemilu berhasil diselenggarakan. Sejak saat itu, orientasi parpol sudah mulai tertuju pada kekuasaan sebagaimana yang menjadi orientasi terbentuknya parpol-parpol modern.

Dinamika parpol di Indonesia dalam perjalanannya ditentukan pula oleh rezim yang berkuasa. Pada rezim orla, parpol tidak menentu keberadaannya dikarenakan situasi dan kondisi negara yang belum stabil baik karena faktor eksternal seperti adanya agresi militer Belanda pada 1947 dan 1948 maupun faktor internal seperti adanya persaingan ideologi antarpartai. Sementara di bawah rezim orba, keberadaan parpol ditentukan oleh penguasa dengan dilakukannya fusi atau peleburan parpol. Keberadaan parpol baru mencapai kestabilan pada masa runtuhnya orba melalui reformasi dan amendemen konstitusi. Pada sistem pemerintahan, konstitusi hasil amendemen mengubah materi muatan dari yang cenderung otoriter menjadi demokratis. Atas dasar

⁶Maklumat 3 November 1945 memiliki dua substansi penting yang saling berhubungan erat yaitu: 1) *Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai politik itulah segala aliran paham yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin ke jalan yang teratur.* 2) *Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat dalam bulan Januari 1946.*

paradigma konstitusi yang demokratis itu pula, kehadiran parpol diyakini sebagai bentuk yang paling konkret dari pengakuan terhadap kebebasan berkumpul dan berserikat.

Pasca reformasi dan amandemen konstitusi parpol dinobatkan sebagai salah satu penyangga demokrasi. Ini artinya kehadiran parpol sangat berperan dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Hal demikian sebenarnya sejalan dengan peran dan fungsi utama dari parpol. Maurice Duverger yang hingga saat ini masih menjadi rujukan penting dalam kajian partai politik mengemukakan beberapa fungsi parpol yaitu:⁷

1. *Political education* (pendidikan politik).
2. *Political selection* (penjaringan atau rekrutmen politik).
3. *Political agregation* (agregasi atau menghimpun kepentingan masyarakat).
4. *Interest articulation* (saluran untuk artikulasi kepentingan).
5. *Political control* (pangatur konflik).
6. *Political communication* (komunikasi politik).

Dari beberapa peran dan fungsi parpol sebagaimana dijelaskan Duverger, terdapat empat peran dan fungsi yang persis dengan pengaturan UU Parpol seperti yang diatur dalam Pasal 11 UU Parpol yaitu peran dan fungsi pendidikan politik, rekrutmen politik, agregasi kepentingan masyarakat dan artikulasi kepentingan masyarakat. Tidak boleh dilupakan bahwa orientasi dari parpol adalah untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan. Carl J.Friedrich menerangkan bahwa parpol adalah *a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaning for its leaders the control of a goverment, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and anvantages.*⁸Berdasarkan definisi di muka, parpol merupakan kumpulan orang-orang yang terorganisasi secara teratur dan mempunyai tujuan tertentu. Definisi ini lebih menegaskan pada orientasi politis dari Parpol, yaitu merebut dan mempertahankan kekuasaan pemerintahan.

⁷Maurice Duverger, terjemahan Laila Hasyin, *Partai-partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan: Suatu Pengantar Komparatif*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm 41

⁸Carl Freidrich, *Constitutional Goverment and Democracy*, Waltham Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967, hlm. 419

Disamping itu menegaskan pula bahwa hakikat kekuasaan yang didapat oleh anggota partai adalah untuk kepentingan partai.

Untuk mendukung orientasi kekuasaan tersebut, UU Parpol mengatur terkait Organisasi Sayap Partai atau OSP sebagai salah satu instrumen pendukung mobilisasi kekuatan parpol. Pasal 12 huruf j UU Parpol mengatur bahwa parpol berhak untuk membentuk dan memiliki OSP. Secara pengaturan, jelas bahwa kedudukan OSP sebagai *underbow* dari parpol yaitu sebagai pendukung kinerja dari parpol agar parpol lebih mampu dan mapan dalam menjalankan peran dan fungsinya. Jika ditelisik dalam penjelasan Pasal 12 huruf j UU Parpol tersebut maka semakin jelas bahwa OSP memang bagian intern dari parpol karena OSP dibentuk ataupun menyatakan diri sesuai dengan AD dan ART parpol. Jadi, OSP menurut peraturan dapat dibentuk baik oleh parpol maupun atas kemauan sendiri dari organisasi tertentu dalam masyarakat dengan mengikuti AD dan ART parpol bersangkutan.

C. Akibat Problematika dibentuknya Organisasi Sayap Partai

Meskipun kedudukan OSP secara pengaturan sudah jelas sebagai *underbow* legal parpol, akan tetapi eksistensi dan kinerja OSP tidak begitu tampak dalam pergerakan politik di Indonesia. Menurut seorang pengamat politik Universitas Indonesia, *underbow* partai itu hanya untuk memberi wadah jabatan saja bagi pengurus partai sehingga orangnya ya itu-itu juga. Kinerja *underbow* hampir tidak ada yang menyentuh rakyat. Hanya cari program yang pragmatis untuk dapat jabatan dan kekayaan. Bagaimana masyarakat mau percaya pada *underbow* parpol kalau kerjanya hanya cari proyek. Malah sesama *underbow* kadang pecah. Citra partai makin melorot gara-gara yang seperti ini, bahkan banyak kader partai yang obral janji dan korupsi melalui organisasi organisasi sayap.⁹

⁹Iberamsjah dalam "Underbow Partai Masih Tumpul", diakses pada senin 8 April 2019. <https://nasional.sindonews.com/read/583640/12/underbow-partai-masih-tumpul-1330391180>

Selain persoalan praktis berupa pragmatisme dari OSP, persoalan penting lainnya adalah kita semakin pelik membedakan ormas-ormas yang bereksistensi di masyarakat apakah sebagai OSP atau ormas yang sesuai pengaturan UU Ormas. Baik sifat pragmatisme maupun kepelikan kita dalam membedakan OSP dengan ormas sebenarnya sangatlah wajar jika mengacu pada pengaturan terkait OSP yang problematis. Dikatakan demikian, karena pengaturan OSP sebagaimana dalam Pasal 12 huruf j UU Parpol tidak atau belum memperjelas apalagi meneguhkan keberadaan OSP. Pada dasarnya, terdapat dua akibat dari problematika pengaturan OSP yaitu menggantungkan kedudukan OSP dan menjadikan OSP sekadar mesin elektoral.

1. Menggantungkan Status OSP

Pengaturan Pasal 12 huruf j di atas hanya menggambarkan dua hal yaitu: *pertama*, bahwa parpol berhak untuk membentuk OSP. *Kedua*, OSP dapat dibentuk atas inisiatif kelompok masyarakat. Pada pokoknya, baik dibentuk sendiri oleh parpol ataupun atas inisiatif masyarakat OSP tersebut mengikuti AD dan ART parpol. Dari kedua poin tersebut, dua-duanya problematis yaitu sama-sama tidak memiliki pengaturan yang jelas bagaimana proses pembentukan, tujuan dan fungsi hingga cara kerja OSP. Khusus poin kedua perlu dipertegas problematikanya karena pada poin ini terdapat keterhubungan erat dengan keberadaan ormas yang memiliki payung hukum UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan UU No.16 Tahun 2017 Tentang Perpu No. 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Ormas).

Poin yang kedua dari pengaturan Pasal 12 huruf j kemudian mempersempit garis batas antara OSP dengan ormas karena sangat dimungkinkan ormas-ormas yang ada berafiliasi dengan parpol tetapi melindungi diri dengan UU Ormas. Padahal, secara pengaturan ormas sangat berbeda dengan OSP karena ormas memiliki AD dan ART sendiri sementara OSP mengikuti AD dan ART parpol. Selain itu, secara sifat keberadaannya menurut

Pasal 4 UU Ormas bahwa: *Ormas bersifat sukarela, sosial, mandiri, nirlaba, dan demokratis*. Ini artinya ormas tidak memiliki kepentingan keuntungan baik secara finansial maupun jabatan kekuasaan. Terlebih lagi, jika dicermati pengaturan dalam UU Ormas tidak ditemukan ormas itu memiliki orientasi kekuasaan ataupun orientasi elektoral. Sementara itu, OSP tentu saja memiliki kepentingan keuntungan baik secara finansial maupun jabatan kekuasaan. Selain itu, OSP sudah pasti memiliki orientasi kekuasaan dan kepentingan elektoral karena OSP sebagai *underbow* parpol.

Namun demikian, meskipun kita mengetahui bahwa ormas dan OSP itu berbeda secara sifat keberadaan dan orientasi tetapi sulit untuk memisahkan keduanya. Hal ini tentu saja berdasar pada pengaturan OSP yang tidak jelas dan lengkap meskipun eksistensi OSP sangat nyata khususnya pada *moment* pemilu. Ketidakjelasan pengaturan OSP ini pula yang menyebabkan statusnya "menggantung" atau tidak jelas. Di satu sisi sebagai *underbow* parpol sebagaimana diatur dalam UU Parpol sedangkan di sisi lain dapat saja "berbaju" ormas sehingga berlindung pada UU Ormas.

2. Menjadikan OSP sebagai Mesin Elektoral

Konsekuensi logis lain dari pengaturan OSP yang tidak jelas adalah menjadikan OSP hanya sebagai mesin elektoral parpol. Keberadaan OSP seperti ini bahkan lebih nyata dari "menggantungnya" status OSP. Jika diperhatikan, hampir semua OSP baru bergerak atau menunjukkan eksistensinya hanya pada waktu *moment* pemilu yang artinya bergerak pada saat parpol membutuhkan instrumen pendulang suara saja. Realitas kehadiran OSP yang musiman tersebut mudah sekali ditemukan dalam pemberitaan media baik media *mainstream* (cetak) maupun *daring* (digital) terkait deklarasi-deklarasi OSP parpol. Fakta menarik ditemukan melalui penelitian di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang fokus meneliti organisasi Islam sayap parpol. Organisasi Islam yang diteliti adalah organisasi Islam sayap partai Golkar dan PDI Perjuangan. Ditemukan bahwa terdapat beberapa fungsi organisasi Islam sayap parpol yakni: untuk menjaga loyalitas simpatisan kepada parpol, mengukur

kekuatan parpol dari segi perkembangan jumlah simpatisan, menjaga citra baik parpol, dan menepis stigma parpol non-religius. Namun demikian, ditemukan pula bahwa keberadaan organisasi Islam sayap parpol acapkali dimanfaatkan secara personal oleh fungsionaris partai politik yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota legislatif dan pimpinan eksekutif. Penelitian ini menemukan bahwa dakwah yang dilakukan organisasi sayap parpol dilakukan dengan setengah hati. Kegiatan-kegiatan mereka tampak semarak hanya menjelang Pemilu. Hal ini mengindikasikan bahwa fungsi utama organisasi Islam sayap parpol hanya untuk membentuk pencitraan guna meraih simpati umat Muslim.¹⁰

Secara kebenaran ilmiah, memang hasil penelitian terhadap organisasi Islam sayap parpol di DIY tidak boleh dijadikan sebagai satu-satunya parameter untuk kemudian mengambil suatu kesimpulan ataupun suatu generalisasi. Akan tetapi, tidak juga menutup kemungkinan bahwa keberadaan OSP dengan berbagai latar belakang identitas kebanyakan juga seperti itu. Dikatakan demikian, karena pengaturan terkait OSP hingga saat ini belum diatur secara jelas dan rinci sehingga cara kerja OSP tidak dapat diukur baik dan buruk apalagi benar dan salahnya. Dalam konteks hukum, OSP rasa-rasanya akan "kebal hukum" karena tidak ada pengaturan yang mengaturnya secara jelas sehingga tidak terikat oleh asas legalitas yaitu dapat dihukum apabila hukum sudah mengaturnya.

D. Pembentukan Pengaturan Organisasi Sayap Partai

Peranan konkret OSP dalam membantu parpol untuk memperoleh kekuatan elektoral dalam pemilu sebagai suatu tanda betapa pentingnya OSP bagi parpol. Sebagaimana keberadaan parpol yang telah ditabhiskan sebagai salah satu penyangga demokrasi maka OSP juga layak untuk dianggap sebagai instrumen pendukung demokrasi. Meski demikian, dalam kenyataannya keberadaan OSP seperti tidak dianggap sama sekali jika ditelisik dari pengaturan yang menjadi

¹⁰Ahmad Asroni, Muhammad Yusup, Dan Adib Sofia "Dakwah Dan Politik: Menakar Kontribusi Organisasi Islam Sayap Partai Politik Bagi Masyarakat Muslim Yogyakarta", Jurnal Dakwah, Vol. Xiv, No. 1 Tahun 2013, Hlm. 42-44

payung hukumnya. Maka dari itu, keberadaan OSP perlu dilakukan pembenahan-pembenahan fundamental.

Terkait pembenahan, M. Djajjono menuliskan bahwa meski keberadaan OSP sudah ditegaskan dalam UU No. 2/2008, namun tata cara aturan hubungannya dengan parpol belum jelas dirinci dalam UU maupun dalam AD dan ART setiap parpol. Karena itu agar dapat diciptakan hubungan yang saling menguntungkan antara OSP dengan parpol, maka tata aturannya harus dituangkan ke dalam AD-ART dan peraturan organisasi setiap parpol. Adapun tujuan pembentukan OSP antara lain dimaksudkan sebagai sumber kader dan pelaksana kebijakan parpol serta penguat basis parpol di tengah masyarakat yang saat ini cenderung kehilangan kepercayaan terhadap parpol. Melalui pengaturan tata hubungan yang jelas antara hak dan kewajiban parpol terhadap OSP atau sebagainya maka OSP diharapkan akan melaksanakan fungsi-fungsi yang dibebankan ke parpol induknya.¹¹

Pembenahan yang dikemukakan M. Djajjono tentu dalam tatanan pengaturan kepentingan simbiosis-mutualisme antara parpol induk dengan OSP. Sementara itu, terkait pembenahan pengaturan secara peraturan perundang-undangan Advokasi Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK) pada tahun 2013 menegaskan bahwa pengaturan OSP seharusnya masuk UU Ormas karena sejak terbentuknya UU Ormas juga bernilai politik dan berorientasi kekuasaan.¹² Pada tatanan pembenahan, penulis sangat setuju agar OSP dibenahi kembali tetapi tidak sependapat dengan dua pandangan di atas. Menurut penulis, pengaturan OSP dapat dilakukan pembenahan melalui jalur peraturan perundang-undangan yaitu membentuk peraturan pelaksana dari Pasal 12 huruf j UU Parpol dan memasukan pengaturan OSP secara lengkap dalam UU Parpol.

¹¹M. Djajjono, "Formulasi Hubungan Parpol dengan Organisasi Sayap Partai", *Analisis CSIS, Volume 37, Nomor 2 Tahun 2008*, hlm. 218-220

¹²"PSHK:Sebaiknya Ormas Sayap Parpol Masuk RUU Ormas", <https://www.beritasatu.com/nasional/97937/pshk-sebaiknya-ormas-sayap-parpol-masuk-ruu-ormas>, diakses pada 8 April 2019. Pandangan ini dikemukakan PSHK melalui Direktornya Ronald Rofiandi pada waktu penetapan UU 17 Tahun 2013 tentang Ormas.

1. Membentuk peraturan pelaksana Pasal 12 huruf j

Secara logika peraturan perundang-undangan, materi muatan dalam suatu UU dapat dilengkapi oleh peraturan pelaksana di bawahnya. Pasal 12 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) menyebutkan: "materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Pasal 13 UUP3 mengatur: "materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Dengan demikian, problematika pengaturan OSP dapat dibenahi dengan jalur PP dan atau Perpres karena dengan dibentuk peraturan pelaksana seperti ini keberadaan OSP secara peraturan dan pengaturan akan jelas dan lengkap sehingga tidak lagi menggantung. Sejak ditetapkannya pada 2008 hingga diubah pada tahun 2011, UU Parpol tidak pernah memiliki PP dan atau Perpres terkait OSP sebagai peraturan perlaksananya. Jika berbicara peluang dalam peraturan perundang-undangan, Pasal 12 huruf j UU Parpol tersebut dapat dilaksanakan melalui pembentukan PP karena Perpres tidak dimungkinkan lagi yang disebabkan oleh tidak adanya perintah langsung UU Parpol. Memasukan pengaturan OSP secara lengkap dalam RUU tentang perubahan atas UU Parpol Mengingat inisiatif pemerintah untuk membuat PP selalu rendah maka upaya pembenahan lain secara peraturan perundang-undangan adalah dengan memasukan pengaturan terkait OSP dalam RUU tentang perubahan atas UU Parpol. Hal ini selaras dengan dimasukkannya UU Parpol dalam prolegnas 2015-2019.¹³ Meskipun RUU perubahan ini belum masuk dalam prolegnas prioritas oleh DPR, tetapi setidaknya sudah ada *goodwill* untuk penyempurnaan UU Parpol. Maka dari itu, sangat perlu dipertimbangkan untuk memasukan pengaturan OSP dalam materi muatan UU Parpol yang akan diubah tersebut. Secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pengaturan OSP

¹³"Prolegnas 2015-2019", <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses pada 8 April 2019.

dapat diatur dalam satu bab khusus, misalkan BAB XV ORGANISASI SAYAP PARTAI dalam UU Parpol yang akan diubah tersebut sehingga dalam bab khusus itu dijelaskan secara lengkap mengenai OSP.

Kedua upaya pembenahan di atas, sekiranya akan mampu memberikan status yang jelas kepada OSP sekaligus agar tidak sekadar menjadi mesin elektoral parpol. Menurut hemat penulis, upaya yang tepat dalam membenahi problematika peraturan OSP adalah melalui jalur peraturan perundang-perundangan yaitu melalui UU Parpol bukan melalui penegasan dalam AD dan ART setiap parpol ataupun memasukannya dalam UU Ormas. Harus diakui bahwa hingga saat ini masih banyak pihak yang menginginkan OSP masuk dalam UU Ormas dengan dalil bahwa UU Ormas juga sebagai UU politik dan memiliki orientasi kekuasaan. Terkait hal ini, penulis ingin menyampaikan bahwa jika memasukan OSP ke dalam UU ormas maka itu memberi dua konsekuensi buruk yaitu: *a)*, sifat UU Ormas yang sosial dan nirlaba akan diganti menjadi anggota parpol dan kekuasaan. *b)*, sebagai bentuk delegitimasi ormas-ormas yang tidak berafiliasi dengan parpol.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Kedudukan parpol dalam regulasi sudah jelas yaitu diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah menjadi UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. OSP kedudukannya telah ditegaskan dalam Pasal 12 huruf j UU Parpol sebagai salah satu instrumen parpol.
2. Terdapat dua akibat dari problematika OSP yaitu: *a)*, menggantungkan status OSP menjadi tidak jelas karena tidak diatur secara lengkap baik secara mekanisme pembentukan maupun cara kerjanya. *b)*, menjadikan OSP hanya sebagai mesin elektoral parpol, hanya dimanfaatkan untuk mendulang suara dalam pemilu agar parpol memperoleh kekuatan elektoral.
3. Pembenahan: *a)*, Membentuk PP terkait OSP sehingga keberadaan OSP benar-benar jelas secara pengaturan dan memasukan dalam RUU perubahan atas UU Parpol; misalkan dengan membuat satu bab khusus tentang OSP.

Daftar Pustaka

Ahmad Asroni, Muhammad Yusup, Dan Adib Sofia "Dakwah Dan Politik: Menakarq Kontribusi Organisasi Islam Sayap Partai Politik Bagi Masyarakat Muslim Yogyakarta", *Jurnal Dakwah, Vol. Xiv, No. 1 Tahun 2013*.

Carl Freidrich, *Constitutional Goverment and Democracy*, Blaisdell Publishing Company, Waltham Mass, 1967.

M. Djajijono, "Formulasi Hubungan Parpol dengan Organisasi Sayap Partai", *Analisis CSIS, Volume 37, Nomor 2 Tahun 2008*.

Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia; Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

Maurice Duverger, terjemahan Laila Hasyin, *Partai-partai Politik dan Kelompok kelompok Penekan: Suatu Pengantar Komparatif*, Bina Aksara, Jakarta, 1981,

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

Sigit Pamungkas, *Partai Politik; Teori dan Praktik Di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, 2012.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Maklumat Pemerintah 3 November 1945

"PSHK: Sebaiknya Ormas Sayap Parpol Masuk RUU Ormas", <https://www.beritasatu.com/nasional/97937/pshk-sebaiknya-ormas-sayap-parpol-masuk-ruu-ormas>, diakses pada 8 April 2019.

"Prolegnas 2015-2019", <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses pada 8 April 2019.

"Underbow Partai Masih Tumpul", <https://nasional.sindonews.com/read/583640/12/underbow-partai-masih-tumpul-1330391180>, diakses pada senin 8 April 2019.



Biodata Penulis

Sri Handayani Retna Wardani, S.H., M.H, adalah dosen tetap Universitas Janabadra Yogyakarta sejak 1991 sampai sekarang ini. Lahir di Yogyakarta. Menempuh Pendidikan S1 dan S2 di Universitas Islam Indonesia. Sebagai dosen, mengajar Mata Kuliah Bidang Hukum Ketatanegaraan dan PKn, Pancasila. Jabatan dikampus adalah sebagai Ketua Pusat Kajian Hukum Konstitusi dan juga Perintis Forum Diskusi Konstitusi (FDK) FH UJB dari 2011 sampai sekarang. Selain mengabdikan di kampus, penulis ini juga sebagai Anggota Tim Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM), Kota Yogyakarta, Penyusun Perda Prov, Kab/Kota, *trainer legal drafting*. Karya yang telah diterbitkan adalah buku "Memahami Pancasila", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019; yang ditulis bersama Fais Yonas Bo'a.