

## Menimbang Pentingnya Desentralisasi Partai Politik di Indonesia

**Ahmad Solikhin**

Staf Pengajar FISIPOL Universitas Islam Darul ‘Ulum Lamongan  
akhmad.sholikin@gmail.com

**Abstract:** The role of political parties in Indonesia after the reform era is to become the main actor of democracy in mobilizing the political life of the nation and state. Unfortunately, the democratization process does not work well in the body of the political party itself. Political parties tend to be antithetical to democracy in government politics. Political decentralization and the authority of political parties are the most important elements in evaluating the working system of political parties. To date, the dynamics of party-party at the local level are still strongly dominated by the center. As a result politics in the region is a political derivation in Jakarta. Stakeholder party with decentralized authority will not create a democracy at the local level in political parties, because the party's internal democratic practices are highly centralized, clientelistic and oligarchic. The challenge must be answered if it wants to create a democracy within the internal political party. Particularly related to efforts to build decentralization of political party authority in determining candidate process in elections. By viewing the party as an organization of public legal entity which is one of the instruments of democracy, the political party should have started democratizing internally if it is not desirable to be abandoned by society and has the goal of improving Indonesian democracy.

**Keywords:** Democracy, Political Party, Political Party Decentralisation

---

### Pendahuluan

Masa reformasi membawa perubahan politik di Indonesia, setelah lebih 30 tahun di bawah bayang-bayang Orde Baru Indonesia memulai dengan harapan baru menuju alam demokrasi. Masa ini ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi presiden pada pertengahan tahun 1998. Dengan berakhirnya rezim Orde Baru tersebut kemudian didesakkan untuk konsolidasi demokrasi. Para ilmuwan politik

menyebut masa tersebut dengan masa transisi di mana muncul setelah rezim otoriter runtuh. Masa transisi ini merupakan sebuah masa yang krusial karena demokrasi menjadi hal yang dipertaruhkan. Konsolidasi demokrasi merupakan suatu keniscayaan bagi masa depan demokrasi itu sendiri. Proses konsolidasi demokrasi tersebut memang sebuah proses yang sulit bahkan rumit. Bahkan mungkin perlu

waktu lama untuk merajut sebuah jalan menuju demokrasi.

Perubahan penting yang dialami Indonesia dalam menjalankan proses demokratisasi adalah munculnya berbagai macam partai politik. Di era reformasi setelah dibukanya kran kebebasan mendirikan partai politik, nuansa politik bangsa sangat disesaki oleh aktivitas partai politik. Berbagai motif pendirian partai politik mendasari kehadiran partai-partai itu, seperti : (1) partai hadir atas dasar keinginan orang-orang yang berkuasa, (2) motif ekonomi, orang masih memimpikan bahwa partai politik adalah tempat mengeruk keuntungan dan memperkaya diri, keluarga, dan kelompok, (3) motif kekuasaan pragmatis dengan berbagai alasan, misalnya ideologi, gagasan, dan struktur yang baru. (4) *transaksional*, (5) *bargaining position*. Kondisi ini menyebabkan partai tidak lebih sebagai *event organizer* dari orang-orang yang haus akan kekuasaan (Efriza, 2012 : 351-352).

Indonesia sampai saat ini masih berada dalam tahap transisi menuju konsolidasi demokrasi. Proses transisi

ini nampaknya akan berjalan lebih lama dari perkiraan sebelumnya, karena lemahnya komponen-komponen yang bisa menjamin terselenggaranya sistem yang demokratis. Salah satu komponen tersebut adalah partai politik. Kurang berfungsinya serta proses institusionalisasi partai politik yang belum maksimal di Indonesia merupakan permasalahan umum dalam era transisi demokrasi. Permasalahan ini masih harus ditambah dengan permasalahan konsolidasi internal partai, sehingga demokrasi yang diharapkan akan semakin sulit dicapai. Permasalahan konsolidasi internal partai banyak terlihat dari timbulnya konflik-konflik Internal yang berimplikasi langsung terhadap kekuatan partai politik secara institusi.

Realitas politik pada era reformasi menunjukkan adanya penurunan tingkat kepercayaan (*kredibilitas*) masyarakat terhadap partai politik secara massif. Hal ini dikarenakan partai politik tidak mampu memainkan fungsinya secara optimal. Partai-partai politik tidak memiliki kemampuan mengerahkan dan

mewakili kepentingan warga negara maupun menghubungkan warga negara dengan pemerintah. Sehingga bukannya menjadi institusi yang mengantar masyarakat kepada kehidupan yang lebih demokratis, partai politik malah berubah menjadi sebuah institusi yang hanya mengejar kepentingan sendiri dan melupakan hakikat keberadaannya dalam sistem politik. Proses institusionalisasi yang kurang baik, manajemen internal yang rendah dan kurang dikelola secara demokratis mengakibatkan partai politik belum dapat menjadi institusi publik yang mampu menggerakkan kader secara massif untuk menerima kedaulatan institusi organisasi (Romli, 2012). Tentunya praktik ini hampir menjangkiti sebagian besar partai di Indonesia baik di tingkatan pusat maupun daerah.

Kita masih ingat betul bagaimana era Orde Baru yang bersikap sentralistik, yang hanya melihat kondisi lokal dengan kaca mata pemerintah pusat. Sentralisasi di era Orde Baru menghasilkan kebijakan yang kebanyakan tidak sesuai dengan aspirasi lokal sehingga kebijakan

menjadi tidak tepat sasaran. Otoritas pemerintah pusat yang hampir mengatur segala urusan pemerintah daerah, menjadikan kesejahteraan masyarakat di daerah tidak merata. Ketika Reformasi datang, konsep desentralisasi akhirnya disuarakan dan kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Otonomi Daerah. Lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah mengubah konsep sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini menghasilkan harapan yang lebih besar bagi percepatan pembangunan, regenerasi kepemimpinan dan pengembangan sumberdaya manusia di daerah. Konsep baru ini juga dengan cepat melahirkan elit politik lokal yang mampu bersaing dengan elit pusat, misalnya fenomena Jokowi. Meskipun belum mencapai kondisi yang ideal, setidaknya desentralisasi yang saat ini diterapkan sedang *“on the track”* dalam mewujudkan kesejahteraan yang merata sesuai dengan aspirasi masyarakat lokal.

Memasuki era Reformasi, kran pendirian Partai Politik dibuka selebar-lebarnya, sehingga di awal Reformasi begitu banyak parpol baru

berdiri, meskipun tiga partai (Golkar, PPP dan PDI (Sekarang PDI Perjuangan)) yang lahir sejak Orde Baru masih eksis hingga hari ini. Dan kompetisi antar parpol yang terlihat lebih seimbang di era Reformasi. Namun seleksi alam dengan seiring waktu berjalan, menyisakan sedikit partai yang bisa bertahan. Sayangnya semangat desentralisasi di era Reformasi belum dianut oleh parpol-parpol, meskipun masih lebih baik dibanding era Orde Baru. Sistem parpol yang masih sentralistik akhirnya membuat DPP (Dewan Pimpinan/Pengurus Pusat) sebagai pimpinan tertinggi partai menjadi yang “*paling didengar*” atau bahkan “*harus didengar dan dipatuhi*”. Masalahnya, terkadang instruksi partai dikeluarkan tanpa melalui mekanisme musyawarah yang mendalam di internal parpol di tiap tingkatan. Seperti contoh dalam kasus penetapan rekomendasi parpol untuk kandidat dalam Pilkada atau pergantian Ketua Umum DPW (wilayah), pengurus DPD (daerah), atau Anggota DPRD yang bila tidak dipatuhi oleh pengurus di daerah dapat berujung pada pemecatan.

Jika menilik sejarah Parpol di Indonesia, pendirian Indische Partij pada tanggal 25 Desember 1912 oleh Douwes Dekker, Ki Hadjar Dewantara, dan Tjipto Mangunkoesoemo menjadi awal mula berdirinya parpol di Indonesia yang saat itu dijadikan wahana politik demi menghimpun kesadaran rakyat untuk mencapai tujuan nasional, yakni kemerdekaan Indonesia. Beberapa era telah berlalu, parpol berevolusi sesuai dengan zamannya, di era Reformasi, partai politik nampaknya sudah mulai melupakan tugasnya sebagai wahana membangun kesadaran rakyat untuk mencapai tujuan nasional. Saat ini, parpol lebih fokus dalam kompetisi politik untuk menjadi pemenang pemilu, pileg ataupun pilkada. Entah disadari apa tidak, sistem setralisasi yang masih dianut oleh parpol dapat memicu konflik terbuka di internal parpol, baik secara horizontal maupun vertikal. Padahal Parpol dilahirkan untuk melakukan pendidikan politik bagi masyarakat.

Sejak paradigma baru diterapkan dalam tatakelola penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan daerah di

Indonesia, menyusul reformasi politik 1998 yang telah mengakhiri sejarah rezim otoritarian dan dimulainya fase baru sejarah demokrasi, pelaksanaan otonomi daerah sejauh ini telah menunjukkan sejumlah kemajuan yang cukup berarti dalam banyak aspek. Namun demikian kemajuan-kemajuan itu bukan berarti bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak menghadapi kendala dan masalah. Bersama dengan keberhasilan-keberhasilan itu, pelbagai distorsi juga muncul dalam praktik implementasi otonomi daerah. Kekuasaan rezim orde baru sebelum reformasi telah menghambat menguatnya perpolitikan oleh elit lokal di tingkat daerah yang menghasilkan dua hal penting dalam perpolitikan lokal. Pertama, kendali politik di tingkat lokal dipimpin oleh elit yang merupakan kolaborasi dari penguasa pusat dan lokal; dan kedua, munculnya orang-orang kuat di daerah. Setelah masa reformasi, kolaborasi antara elit pusat dan lokal pun menghilang, namun justru semakin menguatkan posisi penguasa-penguasa lokal. Sehingga pemerintahan demokratis oleh rakyat

yang sesungguhnya ditingkat lokal tidak benar-benar dicapai. (Agustino dan Yusoff, 2010 : 5)

Di samping itu, dalam beberapa aspek yang secara teoritik disarankan atau bahkan dianggap sebagai suatu keniscayaan otonomi daerah berdasarkan substansi yang dikandungnya, yakni desentralisasi, implementasi otonomi daerah juga masih menyisakan sejumlah problematika yang belum tuntas. Salah satunya adalah menyangkut soal desentralisasi politik dan kewenangan pada ranah partai politik sebagai elemen paling penting masyarakat sipil. Hingga sejauh ini, dinamika kepartaian di tingkat lokal masih sangat didominasi oleh pusat. Akibatnya politik di daerah merupakan derivasi politik di Jakarta. Lebih jauh lagi, bukan cuma politisi daerah bergantung pada dukungan politisi nasional, tetapi perilaku politisi di daerah lebih dipengaruhi "*petunjuk*" pimpinan partai di pusat daripada diwarnai aspirasi di daerah (Baswedan, 2008). Demikian pula halnya menyangkut kewenangan (*authority*), menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun

2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pasal 42 point (4a) dalam hal pendaftaran Pasangan Calon Gubernur, Bupati dan Walikota tidak dilaksanakan oleh Pimpinan Partai Politik di tingkat Kabupaten, Kota atau Provinsi, tetapi pendaftaran pasangan calon yang telah disetujui oleh Partai Politik tingkat pusat dan pendaftaran dilakukan oleh pimpinan Partai Politik tingkat Pusat. Hal ini menunjukkan bahwa Partai politik di tingkat lokal, pada umumnya hanya diberi kewenangan untuk melakukan proses penjurangan para bakal kandidat; sementara kendali keputusan penetapan para bakal kandidat itu tetap merupakan kewenangan pusat

Tulisan ini merupakan kajian mengenai isu partai politik sebagai salah satu elemen masyarakat sipil dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan perspektif desentralisasi politik (*political decentralisation perspective*) atau yang lazim disebut sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*), dengan fokus permasalahan : bagaimana mewujudkan konsep desentralisasi

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

### **Pemilu dan Partai Politik**

Dilihat dari sisi pengalaman demokrasi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, dapat dikatakan bahwa partai politik memiliki pengalaman yang cukup dalam proses demokratisasi. Pada pemilu 1955, peserta pemilu terdiri dari empat kelompok besar yakni; (a) Kelompok partai politik sebanyak 39 parpol, (b) Kelompok Organisasi sebanyak 46, (c) Kelompok Perorangan sebanyak

59 dan (d) Kelompok Kumpulan Pemilih sebanyak 56.

Ada dua hal penting yang dapat dipetik dari pengalaman pemilu 1955. *Pertama*, adanya partisipasi politik masyarakat yang begitu tinggi. Hal ini dikarenakan pemilu ketika itu diyakini masyarakat Indonesia sebagai sebuah solusi yang paling tepat terhadap semua persoalan yang dihadapi bangsa ketika itu. *Kedua*, empat kelompok besar sebagai kontestan pemilu seperti yang digambarkan di atas, menunjukkan betapa keterbukaan politik ketika itu sangat besar, bahkan politik aliran berkembang bebas dan ikut bersaing secara sehat. Namun diakui, semua kontestan pemilu 1955 dari empat kelompok besar tersebut, belum berhasil mengkonsolidasi dirinya secara matang, sehingga kesan *euphoria* pada partisipasi politik ketika itu juga cukup kuat (AlRasyid, 2010:47).

Tabel 1: Hasil Pemilu untuk Parlemen Nasional (1955)

Partai Politik	Presentase	Jumlah Kursi
PNI	22,3	57
Masyumi	20,9	57
NU	18,4	45
PKI	16,4	39

PSII	2,9	8
Parkindo	2,6	8
Partai Katolik	2,0	6
PSI	2,0	5
Lainnya	12,5	32
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>257</b>

Sumber: Rülland, 2001.

Empat partai terpenting, yang secara kolektif meraih 4/5 suara pada tahun 1955 (lihat Tabel 1), telah tumbuh dari basis *aliran* yang ada dan pada saat yang sama membentuk ulang dan mempolitisasi *aliran* tersebut (Feith, 1957: 31ff; Feith, 1962: 125ff). PNI yang nasionalis merepresentasikan semua anggota bukan priyayi Jawa dan mencari nafkah sebagai pegawai negara dan pegawai negri atau sebagai klien mereka.

PKI mungkin adalah partai yang terbaik pengorganisasiannya dengan pengikutnya yang setia di kalangan pekerja *abangan* di kota dan daerah pedesaan. PKI sebagian besar terdiri atas kader yang tidak sekuler dan kurang ideologis. Ia harus menyesuaikan retorika agenda revolusinya dengan pandangan keagamaan dari kebanyakan pengikut *abangannya* dari pedesaan di Jawa dan juga harus membangun hubungan

patron-klien. Pada tahun 1964, menurut perhitungan mereka sendiri, PKI mempunyai sekitar 2,5 juta anggota partai (1954: 165.000) dan 16 juta dari anggota organisasi massa yang terkait (Mortimer, 1969). *Santri* yang ortodoks terdiri dari modernis dan tradisional. Yang tradisional di bawah NU terdiri dari *ulama* (akademisi agama) dan pengikutnya; yang modernis di bawah Masyumi terdiri dari cendekiawan kota, pedagang dan seniman dari luar pulau Jawa.

Pada pemilu bebas dan adil yang pertama di tahun 1955, terutama dengan masa kampanyenya yang lama, identifikasi *aliran* menjadi kuat dan sering menjadi pemicu beberapa konflik bahkan di daerah pedesaan, sebagai contohnya pertikaian antara pengikut PNI yang sekuler dengan pengikut Masyumi yang saleh. Oleh karena fragmentasi dan polarisasi sistem partai yang sangat besar, koalisi-koalisi biasanya sangat lemah dan tidak tahan lama. NU dan PNI atau Masyumi dan PSI biasanya bekerjasama dalam koalisi-koalisi ini, yang biasanya tidak mengikutsertakan PKI.

Pada Pemilu selanjutnya karena kekurangmampuan kelembagaan (sentralisasi yang berlebihan, misalnya, yang memungkinkan naiknya pergerakan kedaerahan mulai pada tahun 1956 dan seterusnya), meningkatnya pengaruh militer, meluasnya korupsi, polarisasi antara sekuler dan Islamis dalam Badan Konstituante, dan oposisi fundamental PKI terhadap demokrasi liberal, parlementarisme lambat laun kehilangan legitimasinya.

Pada bulan Juli 1959, Sukarno memberlakukan kembali UUD 1945, yang memberikan kewenangan besar pada dirinya sendiri sebagai presiden. Berbagai partai politik kehilangan sebagian besar pengaruhnya semasa periode Demokrasi Terpimpin ini (1959-65). Kabinet dan parlemen dipertahankan untuk menjadi alat bagi Sukarno dan kepemimpinan militer. Demokrasi Terpimpin ini jatuh pada tahun 1965/66.

Sebaliknya pada pemilu 1971, proses fusi sudah dilakukan yang pada akhirnya mengkerucut menjadi tiga partai peserta pemilu. Selanjutnya, pelaksanaan pemilu selama masa orde baru berjalan sesuai



rencana penguasa yakni setiap lima tahun sekali, dengan peserta pemilu yang tidak pernah bertambah yakni dua partai ditambah Golkar. Namun demikian sistem partai di Indonesia tidak dapat dikatakan menggunakan sistem multi partai, walau ada dua partai peserta tetap selama lima kali pemilu masa orde baru dan pula sebaliknya. Sedangkan pemilu selama masa orde baru, lebih dilihat sebagai formalitas untuk memberikan legitimasi baru setiap lima tahun kepada kekuasaan Suharto. Tidak ada proses persaingan yang *fair* diantara peserta pemilu, karena kemenangan hampir telah dipastikan sebelum pemilu berlangsung.

Dengan demikian, tidak ada proses pembelajaran yang berarti bagi dua partai untuk memperkuat dirinya dalam persaingan setiap pemilihan umum. Secara struktural, kedua partai (PDI dan PPP) memiliki struktur yang

relatif lengkap sampai ke tingkat daerah (desa).

Para elit Orde Baru (1965/66-98) di bawah pimpinan Suharto, mulai untuk mendepolitisasi masyarakat, melakukan sentralisasi administrasi dan merampingkan sistem politik. Partai-partai dipotong habis dan pemilu "basa-basi" diperkenalkan. Pada tahun 1973, kendali politik diperkuat dengan penyederhanaan sistem kepartaian yang memaksakan penggabungan partai-partai yang ada menjadi hanya 3 partai (lihat Tabel 2). Golkar, yang menjadi kendaraan rejim, selalu mampu mendapatkan dua pertiga kursi mayoritas di parlemen nasional, sedangkan PPP dan PDI hanya ada untuk mengisi fungsi adanya partai oposisi yang terkukung.

**Tabel 2: Hasil Pemilu Parlemen\* 1971-1997 (%)**

	1971**	1977	1982	1987	1992	1997
<b>Golkar</b>	62,8	62,1	64,2	73,2	68,1	74,5
<b>PPP</b>	27,1	29,3	28,0	16,0	17,0	22,4
<b>PDI</b>	10,1	8,6	7,9	10,9	14,9	3,1

Sumber: Rüländ 2001.

Namun kendali penuh atas suatu masyarakat yang begitu beragam

tidak pernah berhasil dilakukan, dan ideologi Orde Baru terlalu dangkal

untuk mempengaruhi publik secara mendalam dan meluas. Sehingga nasionalisme sekuler yang sangat moderat yang direpresentasikan oleh PDI dan kelompok muslim yang tidak bergigi seperti direpresentasikan oleh PPP ditoleransi. Di tengah krisis finansial negara-negara Asia, era Orde Baru jatuh, bukan karena munculnya perlawanan partai politik, melainkan bangkitnya demonstrasi mahasiswa dan juga hasil dari konflik dan tawar-menawar antar elit.

Pertanyaannya, apakah struktur tersebut dapat terkonsolidasi secara efektif untuk melaksanakan fungsi partai secara ideal sampai ke tingkat daerah? Belum tentu, pusat kekuasaan ada pada pemerintah. Sebaliknya, Golkar (bukan partai golkar), dengan ditopang oleh kekuatan militer dan

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca Suharto mundur. Pelaksanaan pemilu ditandai dengan *euphoria* yang luar biasa setelah puluhan tahun terkekang. Disain undang-undang politiknya sangat terbuka terhadap partisipasi masyarakat, sehingga tidak heran partai politik aliran yang muncul pada

korps pegawai negeri, dapat menguasai seluruh jaringan dan potensi sampai ke tingkat daerah. Termasuk memperkuat sistem organisasinya sehingga semakin kokoh dan mantap dibandingkan partai lain yang sangat rapuh.

Menurut William Liddle, dalam buku Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik (Jakarta, 1992) bahwa pemilu-pemilu Orde Baru bukanlah alat yang memadai untuk mengukur suara rakyat. Pemilu-pemilu itu dilakukan melalui sebuah proses yang tersentralisasi pada tangan-tangan birokrasi. Tangan-tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh proses pemilu, namun juga berkepentingan untuk merekayasa kemenangan bagi “partai milik pemerintah”. Kompetisi ditekan seminimal mungkin, dan keragaman pandangan tidak memperoleh tempat yang memadai.

pemilu 1955 kembali muncul dengan wajah yang berbeda. Perbedaannya, peserta pemilu pada pemilu 1999 hanya terdiri dari partai politik, sedangkan pada pemilu 1955, selain partai politik ada tiga kelompok lain sebagai kontestan pemilu. Setidaknya ada persamaan yang dapat kita cermati. Pertama,

baik pemilu 1955 maupun pemilu 1999 dan 2004, masyarakat memiliki keyakinan dan harapan yang sama yakni pemilu merupakan pilihan yang tepat untuk menyelesaikan semua persoalan yang dihadapi bangsa. Namun harapan tersebut tidak

tercapai dan masyarakat kecewa. Kedua, semua kontestan pemilu (partai politik) gagal melakukan konsolidasi diri secara baik, sistem kepartaian belum mantap bahkan sistem rekrutmen calon legislatifnya masih amburadul.

**Tabel 3: Hasil Pemilu 1999 dan 2004\* (DPR)**

Partai Politik	Jumlah Suara 1999 (%)	Jumlah Kursi 1999	Jumlah Suara 2004 (%)	Jumlah Kursi 2004**
<b>Golkar</b>	22.5	120	21.6	127
<b>PDI-P</b>	33.8	153	18.5	109
<b>PKB</b>	12.6	51	10.6	52
<b>PPP</b>	10.7	58	8.2	58
<b>PD</b>	-	-	7.5	56
<b>PK (2004 : PKS)</b>	1.4	7	7.3	45
<b>PAN</b>	7.1	34	6.4	53
<b>PBB</b>	1.9	13	2.6	11
<b>PBR</b>	-	-	2.4	14
<b>PDS</b>	-	-	2.1	13
<b>Partai Lainnya</b>		26		12
<b>TNI***</b>		38		-
<b>Total</b>		<b>500</b>		<b>550</b>

Source: nanta/Arifin/Suryadinata 2005

Pada tingkat nasional, peserta pemilu 2009 berjumlah 38 partai politik. dari jumlah tersebut, secara katagoris dapat diklasifikasikan sebagai berikut. Pertama, partai-partai yang lolos *electoral threshold* sebesar 2% kursi DPR dalam pemilu sebelumnya. Pada katagori ini, terdapat 7 partai yang lolos *electoral threshold* yaitu Golkar, PDIP, PPP,

PKB, PAN, PD, dan PKS. Kedua, partai-partai baru berdiri dan lolos berdasarkan syarat-syarat keikutsertaan dalam pemilu. Syarat keikutsertaan dalam pemilu itu meliputi: (a) memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah provinsi, dan memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, (b) memiliki anggota

sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik, (c) sebagai bagian dari *affirmative action* gerakan perempuan, partai politik juga harus menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, (d) partai harus mempunyai kantor tetap untuk setiap level kepengurusan serta mengajukan nama dan tanda gambar partai kepada KPU. Masuk dalam katagori ini terdapat 27 partai.

Kelompok partai yang pada pemilu 2004 mendapatkan kursi di DPR tetapi perolehan kursinya tidak mencapai *electoral threshold* 2%. Terdapat 10 partai yang masuk dalam katagori ini. Terakhir, kelompok

partai dari peserta pemilu 2004 yang tidak lolos *electoral threshold* dan tidak mendapatkan kursi di DPR, terdapat 4 partai dalam katagori ini, yaitu Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Serikat Indonesia, dan Partai Buruh. Kelompok partai ini dapat menjadi peserta pemilu 2009 karena gugatan mereka atas ketidakadilan dari pasal 316 huruf d dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Atas putusan MK tersebut, KPU tanpa melakukan verifikasi keabsahan syarat-syarat ikut serta dalam pemilu 2009 mengesahkan mereka menjadi peserta pemilu 2009.

**Tabel 4 : Hasil Pemilu 2009 (DPR)**

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Kursi
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	17
2.	Partai Gerakan Indonesia Raya	26
3.	Partai Keadilan Sejahtera	57
4.	Partai Amanat Nasional	46
5.	Partai Kebangkitan Bangsa	28
6.	Partai Golongan Karya	107
7.	Partai Persatuan Pembangunan 2009	37
8.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	95
9.	Partai Demokrat	150
10.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1

Sumber : Diolah dari data KPU Indonesia

Pemilihan Umum tahun 2009 merupakan masa akhir elit lama, bersemunya elit baru. Menyongsong pemilu 2009, DPR melakukan perubahan regulasi yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Perubahan itu dimaksudkan untuk dapat menjawab persoalan-persoalan mendasar yang muncul dalam pemilu sebelumnya. Beberapa persoalan yang muncul dalam sistem pemilu sebelumnya diantaranya berupa representasi wakil rakyat,

proporsionalitas nilai kursi, pembentukan kepartaian yang efektif, dan sebagainya, berusaha diatasi. Dengan demikian, tiap partai rata-rata berpotensi kehilangan atau kelimpahan suara. Bagi partai yang citranya baik atau membaik, ada peluang mendapat limpahan suara pemilih migran. Namun bagi partai yang citranya rusak karena terkena kasus, akan berpotensi kehilangan minimal suaranya.

**Tabel 5: Perolehan Suara Partai Politik Pada Pemilu 2014**

No.	Partai Politik	Perolehan Suara	Prosentase
1.	Partai Nasional Demokrat (Nasdem)	8.402.812	6,72%
2.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	11.298.957	9,04%
3.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8.480.204	6,79%
4.	Partai PDI-Perjuangan (PDI-P)	23.681.471	18,95%
5.	Partai Golongan Karya (GOLKAR)	18.432.312	14,75%
6.	Partai Gerindra	14.760.371	11,81%
7.	Partai Demokrat	12.728.913	10,19%
8.	Partai Amanat Nasional (PAN)	9.481.621	7,59%
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	8.157.488	6,53%
10.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	6.579.498	5,26%
11.	Partai Bulan Bintang (PBB)	1.825.750*	1,46%
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	1.143.094*	0,91%
<b>Jumlah</b>		<b>124.972.491</b>	<b>100,00%</b>

Sumber : Diolah dari data KPU Indonesia \*(tidak lolos *Parliamentary Threshold*)

Dulu, Pemilu 1955 dipandang demokratis, tapi tujuh pemilu masa Orde Baru merupakan suatu kemunduran tragis sehingga pada 1990-an Huntington menempatkan

Indonesia dalam kelompok negara yang terseret dalam gelombang-surut demokratisasi ketiga (*the third reverse of democratization*). Pada 1998 keadaan

berubah. Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 memberi kepastian bahwa demokrasi Indonesia bergerak menuju kematangan. Dalam Pemilu 2009 dan 2014 saat ini ada keraguan, seolah tidak ada keyakinan bahwa demokrasi akan bertumbuh dewasa.

Bahkan, seperti yang dikhawatirkan Heru Nugroho (2002) yang mengutip istilah Sorensen, Indonesia mengalami ancaman demokrasi beku (*frozen democracy*). Sorensen mengembangkan empat indikator yang mendasari beroperasinya konsep demokrasi beku. Pertama, sempoyongannya ekonomi baik di tingkat nasional maupun lokal. Kedua, mandegnya proses pembentukan masyarakat warga (*civil society*). Ketiga, konsolidasi yang cenderung tidak pernah mencapai soliditas namun cenderung semu, dan keempat, penyelesaian masalah-masalah sosial-politik-hukum warisan rezim (otoriter) terdahulu yang tidak pernah tuntas.

Dari keempat indikator tersebut Heru Nugroho (2002), mencoba memaparkan beberapa bukti bagaimana kondisi sosial politik

Indonesia pasca Soeharto. *Pertama*, semenjak krisis ekonomi terjadi yang membawa Soeharto "lengser" dari kursi kekuasaannya hingga melewati beberapa periode kepemimpinan, ekonomi Indonesia belum menunjukkan kinerja yang membaik bahkan masih berjalan dalam kondisi kritis. Meskipun pada awal pemerintahan Megawati berkuasa terjadi sentimen positif dari pasar, namun lambat laun perekonomian nasional secara umum kembali melemah. Sektor industri, riil, jasa dan keuangan yang seharusnya menjadi panglima dalam penyerapan tenaga kerja pada kenyataannya justru yang paling banyak melakukan pemutusan hubungan kerja. Hingga pengangguran di tanah air mencapai 40 juta jiwa. Angka ini merupakan angka pengangguran terbesar yang pernah ada di Indonesia. Sementara sektor informal yang mampu menyedot banyak tenaga kerja justru hanya diperankan sebagai katub pengaman ekonomi politik nasional. Hal ini menunjukkan betapa rendahnya tanggung jawab negara pada perekonomian rakyat.

*Kedua*, dengan jatuhnya rezim Orde Baru, secara bersamaan sebenarnya keberadaan negara demikian lemah dihadapan masyarakat. Sementara di sisi lain terjadi penguatan terhadap masyarakat. Hal ini ditandai dengan semakin maraknya kehadiran organisasi-organisasi sosial maupun politik, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang kian hari kian marak melakukan pemberdayaan dan pendidikan politik kepada masyarakat. Namun sayangnya, menguatnya kekuatan masyarakat ini tidak dibarengi dengan perbaikan di aras negara. Akibatnya yang terjadi adalah *social chaos*. Orang tidak mau lagi patuh kepada hukum karena aparat pemerintah tidak lagi mempunyai wibawa. Masyarakat terlanjur tidak percaya kepada aparat pemerintah karena perilaku mereka yang cenderung korup.

*Ketiga*, konsolidasi sosial politik yang berjalan tersedat. Dari realitas politik yang ada dapat dilihat bahwa elit politik masih berjalan sesuai dengan agenda politik masing-masing. Belum ada kesamaan pandangan tentang route reformasi

yang akan dilalui. Berbagai kasus hukum yang mengemuka ternyata hanya diberlakukan sebagai komoditas politik untuk menekan pihak lawan, sama sekali tidak ada komitmen dari para elit politik untuk menegakkan *rule of law*. Akibat rapuhnya konsolidasi di tingkat elit, maka integrasi sosial di tingkat akar rumput juga terancam. Konflik yang berbau agama, etnis, dan politik masih menjadi bahaya laten yang sewaktu-waktu siap meledak kembali.

*Keempat*, bangsa Indonesia masih memiliki sejumlah masalah sosial-politik-hukum yang tidak pernah tuntas. Masalah-masalah tersebut ada yang dibiarkan menggantung seperti kasus peradilan terhadap mantan Presiden Soehartobeserta kroni-kroninya, maupun penyelesaian kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang masuk kategori ringan dan berat semasa Orde Baru Soeharto berkuasa. Kesemua kasus di atas apabila tidak segera diselesaikan oleh pemerintah di masa sekarang maupun masa yang akan datang maka yang muncul kemudian adalah *political distrust*, yang pada

gilirannya pasti akan mengancam legitimasi pemerintah yang berkuasa maupun demokrasi sebagai agenda bersama. Kondisi ini pun tentu saja menjadi ancaman serius bagi transisi yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia.

### **Problem Institusionalisme Partai Politik di Indonesia**

Meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik negara, maka dibentuklah sebuah institusi yang mampu merepresentasikan suara dari masyarakat di satu pihak untuk dihubungkan dengan pemerintah di pihak lain. Dewasa ini, partai politik menempati posisi vital dalam menunjang demokratisasi dibandingkan dengan organisasi politik lainnya yang terdapat dalam sebuah negara. Menurut catatan dari *Netherland Institute for Multiparty Democracy (NIMD)*, mengungkapkan paling tidak terdapat tiga alasan sehingga partai politik diperlukan agar demokrasi dalam sebuah negara berfungsi. *Pertama*, partai politik

adalah kendaraan utama bagi perwakilan politik; *Kedua*, partai politik adalah mekanisme utama bagi penyelenggaraan pemerintahan; *Ketiga*, partai politik adalah saluran utama untuk memelihara akuntabilitas demokrasi (Romli, 2008 : 21 dan Netherland Institute for Multiparty Democracy (NIMD), 2006 : 10 ).

Secara garis besar, peran dan fungsi partai politik dapat dibedakan menjadi dua (Efriza, 2012 : 226). *Pertama*, peran dan tugas internal organisasi. Dalam hal ini organisasi partai politik memerankan peranan penting dalam pembinaan, edukasi, pembekalan, kaderisasi, konsolidasi dan melanggengkan ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik. *Kedua*, fungsi partai politik yang bersifat eksternal organisasi. Di sini peran dan fungsi partai politik terkait dengan masyarakat luas, bangsa, dan negara. Kehadiran parpol juga memiliki tanggungjawab konstitusional, moral, dan etika untuk membawa kondisi dan situasi masyarakat menjadi lebih baik.



Berkenaan dengan perkembangan institusionalisasi yang dialami oleh partai politik pada era demokrasi modern, maka partai politik dituntut memiliki fungsi urgen yang perlu dilaksanakan, yakni : (1) Komunikasi politik; (2) Perwakilan; (3) Konversi, artikulasi kepentingan dan agregasi; (4) Pendidikan politik; (5) Integrasi (partisipasi politik, sosialisasi politik, dan mobilisasi politik); (6) Persuasi dan represi; (7) Kaderisasi; (8) Rekrutmen politik; (9) Membuat pertimbangan, perumusan kebijakan, dan kontrol terhadap pemerintah; (10) Mengkoordinasi lembaga-lembaga pemerintah; (11) Alat pengontrol kepentingan pribadi politisi yang duduk sebagai wakil rakyat maupun pejabat publik; dan (12) Fungsi dukungan (*Supportive function*) (Efriza, 2012 : 237-238).

Institusionalisasi partai politik adalah proses pemantapan partai politik baik secara struktural dalam rangka mempolakan perilaku, maupun secara kultural dalam mempolakan sikap dan budaya (*the process by which the party becomes established in terms of both integrated patterns on behavior and*

*of attitudes and culture*). Proses pelembagaan ini mengandung dua aspek, yaitu aspek internal-eksternal dan aspek struktural-kultural. Bila kedua dimensi ini dipersilangkan, maka akan tampak sebuah tabel empat sel, yaitu; *pertama*, dimensi kesisteman suatu partai (*systemness*) sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural. *Kedua*, dimensi identitas nilai suatu partai (*value infusion*) sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural. *Ketiga*, dimensi otonomi suatu partai dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*) sebagai hasil persilangan aspek eksternal-struktural. *Keempat*, dimensi pengetahuan atau citra publik (*reification*) terhadap suatu partai politik sebagai persilangan aspek eksternal-kultural (Randal and Svasand, 2002).

- Dimensi kesisteman, *systemness* memiliki arti sebagai proses pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik, yang dilakukan menurut aturan, persyaratan, prosedur dan mekanisme yang

disepakati dalam partai politik.

- Dimensi identitas nilai, *value infusion* partai politik merupakan nilai yang didasarkan pada ideologi atau platform partai. Nilai inilah yang menjadi basis kesatuan bagi para anggota dan supporter untuk mendukung partai tersebut karena value infusion adalah representasi dari pola dan arah perjuangan partai politik.
- Dimensi *decisional autonomy*, independensi partai politik akan ditentukan oleh kemampuan partai untuk membuat keputusan secara otonom. Rendahnya nilai *decisional autonomy* menunjukkan bahwa pembuatan keputusan di dalam partai merupakan transaksi kepentingan antara elite partai dengan kepentingan aktor lain yang berada di luar partai.
- Dimensi yang terakhir atau citra publik, *reification* merupakan kedalaman

pengetahuan publik atas keberadaan partai politik tersebut.

Penilaian terhadap proses institusionalisasi partai politik di Indonesia masih begitu rendah. Hal ini diukur dari empat dimensi yakni dimensi *systemness*, *value infusion*, *decisional autonomy* dan *reification*. Dari dimensi *systemness*, partai politik di Indonesia masih belum memiliki kesatuan yang erat di dalam tubuh internal partai. Sedangkan dari dimensi *value infusion*, partai politik masih belum mampu menginternalisasi nilai-nilai yang menjadi ciri partai yang dapat membawa manfaat jangka panjang. Sebagian besar partai di Indonesia masih terfokus untuk mendapatkan popularitas dan keberhasilan secara instan, sehingga pengabaian pada penumbuhan ideologi dan *platform* jangka panjang membuat partai tersebut menjual pragmatisme sebagai produk politik kepada masyarakat. Dari dimensi *decisional autonomy*, pembuatan keputusan partai politik biasanya sarat dengan hasil negosiasi lingkaran elite politik

di level pusat dan bukan ditentukan oleh suara dan kepentingan para pendukungnya. Dan yang terakhir, dari dimensi *reification*, partai politik baru mampu menanamkan citra partainya kepada masyarakat melalui serangkaian simbol-simbol kepertaian saja misalnya warna atau gambar partai, bukan pada visi misi yang dibawa oleh partai tersebut (Angulo, 2010).

Keberadaan institusionalisasi partai politik begitu penting dalam konteks kenegaraan, hal ini disebabkan karena partai politik berperan sebagai komponen pendukung bagi terwujudnya sistem demokrasi yang sehat. Rendahnya institusionalisasi menyebabkan timpangnya sistem perpolitikan Indonesia yang kekuasaannya tidak berputar di sekeliling masyarakatnya melainkan ke segelintir elite politik. Secara mikro, gambaran sistem kepertaian di Indonesia diwarnai dengan begitu dominannya peran pemimpin politik dalam menentukan keberhasilan partai di arena politik negara. Hal ini dikarenakan partai politik tidak berbasis pada *grassroots* sehingga masyarakat hanya

diposisikan sebagai individu yang nilai gunanya ditentukan dari suara yang mereka berikan dalam pemilihan (Angulo, 2012). Dalam posisi dan peran seperti itu, partai bukannya bertindak sebagai corong aspirasi dan kepentingan rakyat, tetapi justru menggunakan rakyat sebagai alat dalam memperjuangkan nilai dan kepentingan pribadi partai. Singkatnya, partai menjadikan rakyat sebagai sumber daya pasif untuk membangun kekuatan partai dalam kompetisi politik.

Keberlanjutan partai politik di Indonesia pun hanya mengandalkan pada kharisma atau pamor si pemimpin dalam meraih massa. Kepemimpinan merupakan pokok yang sangat penting di dalam partai, namun mendasarkan keberlanjutan hidup partai pada tokoh tunggal si pemimpin saja, secara kontraproduktif melemahkan kapabilitas partai politik tersebut secara internal. Partai politik seharusnya melakukan kaderisasi pada pemimpin-pemimpin yang muda. Upaya ini dapat dilihat sebagai representasi kesungguhan partai dalam membangun pemimpin

sehingga pada nantinya partai tersebut mampu menciptakan produk pemimpin yang baik. Proses melahirkan kepemimpinan seperti ini tentunya akan menghentikan fenomena munculnya aktor politik dadakan demi meningkatkan popularitas dan *voting* level partai.

### **Sentralisasi Partai Politik dalam Pilkada**

Sejak memasuki era reformasi dan pasca-perubahan UUD 1945, regulasi tentang pilkada merupakan salah satu peraturan yang paling sering diubah. Dinamika regulasinya pada awalnya digulirkan untuk penguatan demokratisasi dan desentralisasi. Berawal dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang sangat sentralistik sampai Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang fenomenal karena baru berusia dua tahun telah mengalami perubahan dua kali, melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016. Ini membuktikan betapa krusialnya pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, proses pemilihan wali kota, bupati, dan gubernur dilakukan oleh DPRD, tapi penentu utama siapa yang bakal menjadi kepala daerah pada waktu itu adalah menteri dalam negeri, Golkar, TNI, dan tentu saja atas restu presiden. Nuansa sentralisme sangat terasa pada waktu itu.

Demokratisasi menunjukkan sedikit perbaikan setelah, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki peran utama dalam menentukan siapa yang menjadi kepala daerah. Tapi kasus di berbagai daerah menghadirkan distorsi antara keinginan elite politik dan anggota DPRD di satu pihak yang berhadapan dengan masyarakat bawah mengenai calon kepala daerah. Bahkan, isu adanya politik uang mewarnai pelaksanaan pilkada oleh DPRD ini. Asumsi dan temuan terkait dengan hal tersebutlah yang kemudian mendorong terjadinya perubahan metode dalam pemilihan kepala daerah. Yang semula dipilih oleh DPRD diubah menjadi dipilih oleh rakyat.

Pergumulan pemikiran untuk mencari solusi atas keruwetan tata cara pilkada yang terdiktomi antara dipilih oleh DPRD dan rakyat itu diselingi perdebatan yang sesungguhnya tidak penting. Perdebatan tersebut, antara lain, adalah apakah pilkada itu rezim pemerintah daerah ataukah rezim pemilu? Bagaimana dengan calon independen? Bagaimana hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah? Apa kedudukan inkumben dalam pilkada serta perlu izin atau cutikah jika inkumben mencalonkan diri lagi ?

Perdebatan itu sungguh tak ada pengaruhnya terhadap hasil pemilihan kepala daerah. Sebab, ada satu hal yang dilupakan, yakni masih kuatnya cengkeraman partai politik terhadap kader-kader partai di daerah. Sentralisme dalam diri partai politik itu dapat dilihat pada persyaratan pendaftaran pasangan calon bupati dan pasangan calon wali kota yang dilengkapi dengan surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai di provinsi.

Demikian halnya untuk pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, harus ada surat keputusan tentang persetujuan dari partai politik pusat atas calon yang diusulkan oleh pengurus tingkat provinsi. Artinya, persetujuan, yang dalam bahasa politiknya menjadi rekomendasi ketua partai, merupakan syarat mutlak untuk dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur, bupati, ataupun wali kota. (Lihat Pasal 42 ayat 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016)

Pilihan sistem pemerintah daerah adalah desentralisasi, yang berfokus pada penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Jika pemerintah pusat sudah menyerahkan urusan-urusannya kepada daerah, seolah-olah masalah desentralisasi telah selesai. Padahal, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu semestinya masyarakat daerah mendapatkan porsi yang memadai untuk berkontribusi atas keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerahnya.

Namun dengan sentralisasi sistem pencalonan kepala daerah dalam tubuh partai politik ini sesungguhnya

sistem pemerintahan desentralisasi belum ada. Sebab, pemimpin partai politik di tingkat pusat masih sangat menentukan siapa yang bisa menjadi calon-calon kepala daerah. Hal itu yang lepas dari perhatian kita semua. Sentralisasi dikritik, tapi tetap diabadikan untuk menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah.

Sudah saatnya desentralisasi dilakukan sepenuhnya. Oleh sebab itu, perlu penguatan kepada partai politik di daerah agar mempunyai kekuatan untuk menentukan siapa yang pantas memimpin daerahnya. Ini bisa diselenggarakan lewat konvensi di daerah atau pimpinan partai politik di daerah bermusyawarah untuk menentukan siapa kader partainya yang akan dijagokan dalam pilkada. Hal itu perlu agar desentralisasi berjalan seiring dengan kekuasaan partai politik yang diserahkan juga kepada pemimpin di daerah.

### **Menimbang Desentralisasi bagi Partai Politik**

Kebijakan desentralisasi politik (*devolution of power*) yang secara normatif sudah diberlakukan sejak

awal tahun 2000 ini dengan dijalankannya UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diperbarui dengan UU 32 Nomor 2004, dan terakhir dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tampaknya memang tidak bisa serta merta mampu mewujudkan prinsip-prinsip devolusi politik secara komprehensif pada lokus kepartaian dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan dan manfaat desentralisasi politik seperti dipetakan Smith masih akan sukar dicapai manakala kebijakan itu tidak ditopang oleh ikhtiar lain yang kompatibel.

Terkait hal ini penulis menawarkan dua jalan keluar dari problematika ketergantungan partai politik di daerah terhadap pusat hirarkisnya di Jakarta yang mengakibatkan partai politik belum mampu memberi kontribusi yang berarti pada aspek politik dari kerangka pelaksanaan otonomi daerah. *Pertama*, melalui pengaturan yang lebih *assertif* mengenai desentralisasi politik dan kewenangan partai politik yang dituangkan di dalam UU Partai Politik dan Pemilu.

*Kedua*, melalui pemisahan pelaksanaan kegiatan Pemilu antara Pemilu Nasional dengan Pemilu Lokal.

Sejauh ini berbagai klausul pengaturan hubungan internal hirarki di tubuh partai politik cenderung bercorak *patron-client* dan bersifat memperkuat dominasi pusat atas daerah. Model pengaturan seperti ini jelas tidak memberi ruang yang lapang bagi partai politik di daerah untuk berkiprah sesuai dengan tuntutan reformasi dan kebutuhan memberdayakan entitas politik lokal di hadapan dominasi kepolitikan nasional. Akibatnya aktor-aktor politik lokal, gagasan-gagasan politik cerdas di daerah, bahkan juga aspirasi dan kepentingan konstituen di daerah menjadi sangat bergantung pada “*niyat baik*” (jika itu ada) pusat. Dengan pengaturan hubungan yang memberi lebih luas dan asertif kekuasaan dan kewenangan kepada partai politik di tingkat lokal, diharapkan partai politik di daerah dapat lebih leluasa memainkan perannya, baik sebagai sarana komunikasi dan partisipasi politik, maupun sebagai sarana rekrutimen

politik, serta agregasi dan artikulasi kepentingan konstituen di daerah. Misalnya dalam konteks pengajuan bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah sebagaimana sudah dijelaskan di muka tadi.

Jalan keluar yang kedua adalah melalui pemisahan kategori dan jadwal kegiatan pelaksanaan Pemilu, sebuah gagasan yang saat ini sedang berproses secara dinamis. Artinya Pemilu dilaksanakan dengan dua kategori dan dua jadwal yang berbeda. Yaitu Pemilu nasional untuk memilih Presiden dan anggota parlemen nasional; dan Pemilu lokal untuk memilih Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan anggota legislatif daerah. Pemisahan ini sekurang-sekurangnya akan memberikan tujuh potensi manfaat (Baswedan, 2008).

*Pertama*, dengan pemisahan pemilu, rakyat pemilih bisa dengan jelas membedakan politik daerah dan politik nasional. Dan pemisahan jadwal pemilu itu membuat pemilu di daerah menjadi lebih merdeka dari pengaruh politik Jakarta. Kemandirian ini akan membuat isu Jakarta-centris jadi tidak *salable* di tingkat daerah.

*Kedua*, politisi daerah akan kesulitan untuk sekadar membonceng nama politisi nasional dan politisi "dipaksa" responsif pada isu daerah bila ingin *survive* dalam politik daerah.

*Ketiga*, implikasi institusional dari perubahan ini adalah partai politik dipaksa serius membangun organisasi dan agenda politiknya di tingkat daerah.

*Keempat*, terangkatnya isu daerah dalam arena politik itu, merangsang rakyat untuk menyadari korelasi isu keseharian yang relevan dengan proses politik. Kesadaran rakyat pemilih tentang korelasi antara proses politik dan isu keseharian ini bisa menjadi *breakthrough* yang mencerdaskan dalam politik Indonesia. Mengapa? Karena kuatnya politik aliran di Indonesia membuat rakyat pemilih cenderung tak peduli terhadap *performance* politisinya. Sebuah studi tentang perilaku pemilih yang dilakukan Dwight King menunjukkan, hasil Pemilu 1955 dan Pemilu 1999 memiliki kesamaan polarisasi pemilih (King, 2000). Artinya, waktu telah

berjalan 40 tahun, tetapi afiliasi partai dari rakyat pemilih tidak berubah.

*Kelima*, kesadaran korelasi antara proses politik dan isu keseharian ini akan membuat perseteruan ideologis yang abstrak harus diterjemahkan jadi kompetisi ideologis yang praktis. Dengan demikian meski ideologi/aliran tetap bisa eksis tetapi penerjemahan praktis dari ideologi itu agar relevan dengan isu keseharian rakyat jadi lebih penting.

*Keenam*, kompetisi ideologis yang praktis itu pada gilirannya akan membuat proses politik jadi transaksional dalam arti positif. Artinya, rakyat pemilih bukan cuma memberikan suara dukungan pada politisi tetapi juga menuntut imbalan dalam bentuk kepedulian politisi terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat pemilihnya. *Ketujuh*, dengan proses politik yang transaksional ini maka kepentingan dan hajat hidup rakyat di tingkat daerah akan diperhatikan, sebab para politisi sadar bahwa dalam proses yang transaksional, rakyat bisa "menghukum" politisi/partai politik dengan memilih politisi/partai politik lain.



Di sisi lain supremasi eksekutif lokal akan berdampak pada pelemahan kekuatan partai politik secara internal. Tidak berdayanya parpol di tingkat lokal ditandai dengan pemilihan legislatif daerah yang merupakan wujud transaksi antar sumber daya elite nasional dan massa elite lokal. Dengan demikian, peran parpol di tingkat lokal dalam konteks politik nasional hanya dilihat sebagai basis dukungan terhadap parpol di tingkat pusat. Artinya, jumlah massa dan vote yang mampu dihimpun oleh parpol di tingkat lokal merupakan sumber kekuatan bagi parpol di tingkat pusat. Hal ini tentu saja menyalahi esensi dari pemberlakuan sistem multipartai dalam kerangka kerja desentralisasi karena idealnya pembangunan kekuatan parpol di tingkat lokal dibentuk melalui kerja dengan masyarakat lokal. Penisbian hubungan partai politik dengan masyarakat akan melanggengkan sistem "*money politic*" karena hanya dengan menawarkan kompensasi uang maka masyarakat akan tertarik untuk memilih partai politik yang miskin citra tersebut.

Dengan hilangnya kekuatan otonom parpol di tingkat lokal dalam bekerja dengan masyarakat -demi membangun kekuatan bersama- maka dapat dianalogikan bahwa penumbuhan parpol di tingkat lokal di Indonesia tidak ubahnya sebagai rangkaian sistem *franchise* (Angulo, 2012). Parpol di tingkat lokal mengadopsi secara serupa segala hal yang distandarisasi oleh parpol di tingkat pusat dan bahkan pemimpin parpol di tingkat lokal tersebut dengan begitu mudah dapat dipengaruhi dan diperintah oleh parpol di tingkat pusat. Secara berjangka, maka hal ini berkontribusi dalam pelemahan institusionalisasi parpol di tingkat lokal.

Sebagai contoh, demi meraih dukungan massa, pemilihan calon parpol di tingkat lokal yang akan berkompetisi dalam Pilkada tidak didasarkan pada kapabilitas tiap bakal calon yang telah mendaftar melalui DPW melainkan berdasarkan *survey* popularitas. Pemilihan calon tersebut juga akan sangat kental dengan campur tangan kepentingan parpol di tingkat pusat. Krisis kepemimpinan parpol di tingkat lokal seperti ini

berakibat destruktif. Jika keberlanjutan parpol di tingkat lokal hanya didasarkan pada popularitas si pemimpin maka secara internal partai tidak ubahnya sebagai mesin yang arah dan gerakannya akan sangat bergantung pada keinginan si pemimpin tersebut. Pemimpin populer yang kapabilitasnya rendah tentu akan mempengaruhi kualitas *governance* di tingkat lokal dan secara signifikan dapat menciptakan hambatan-hambatan dalam konsolidasi demokrasi.

Berbagai permasalahan demokrasi dan desentralisasi di Indonesia akan mengakibatkan rendahnya institusionalisasi partai politik. Terkait permasalahan ini Angulo (2012) memberikan solusi yang dapat digunakan untuk meningkatkan institusionalisasi partai, antara lain: meningkatkan akuntabilitas horizontal; mentransformasikan DPD sebagai cabang partai di tingkat lokal yang mampu menjadi corong bagi aspirasi dan kepentingan daerah; memisahkan pemilihan legislatif lokal dengan legislatif nasional; meningkatkan otonomi fiskal daerah; meningkatkan kekuatan masyarakat

sipil sehingga akan tercipta tuntutan-tuntutan kepada partai politik untuk membuat program dan platform yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. (Angulo, 2012).

### **Kesimpulan**

Desentralisasi politik dan kewenangan partai politik menjadi elemen paling penting dalam mengevaluasi sistem kerja partai politik tersebut. Hingga sejauh ini, dinamika kepartaian di tingkat lokal masih sangat didominasi oleh pusat. Akibatnya politik di daerah merupakan derivasi politik di Jakarta. Kepengurusan partai dengan kewenangan yang desentralistik tidak akan menciptakan sebuah demokrasi di tingkat lokal pada partai politik, karena praktik demokrasi internal partai yang sangat sentralistik, klientelistik serta oligarkis. Desentralisasi kekuasaan dan kewenangan dalam lingkup atau lokus politik kepartaian. Hubungan hirarki kepartaian masih bercorak *patron-client* dan bersifat memperkokoh dominasi pusat atas daerah. Akibatnya partai politik di

daerah memiliki ketergantungan akut terhadap pusat.

Gejala dependensi akut itu tentu saja memberi pengaruh negatif bukan saja terhadap situasi internal partai, tetapi juga terhadap aspirasi dan kepentingan politik konstituen partai di daerah. Salah satu fenomena massif dampak ketergantungan ini adalah menyangkut soal pencalonan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam setiap kali perhelatan Pemilukada digelar, dimana para calon yang muncul seringkali lebih merepresentasikan kepentingan pusat hirarki partai daripada aspirasi dan kepentingan konstituen di daerah. Terkait problematika ini, penulis menawarkan dua jalan keluar. *Pertama* melalui pengaturan yang lebih *assertif* mengenai desentralisasi politik dan kewenangan partai politik yang dituangkan di dalam UU Partai Politik dan Pemilu. *Kedua* melalui pemisahan kategori dan jadwal pelaksanaan kegiatan Pemilu, menjadi Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal. Dengan dua pilihan jalan keluar itu diharapkan nantinya partai politik di daerah akan lebih leluasa “berkreasi” secara politik sehingga

mampu memberikan kontribusi, bukan hanya pada aspek penguatan demokrasi, tetapi juga berkontribusi pada aspek perwujudan tatakelola kekuasaan lokal yang lebih *equal*, partisipatif, akuntabel dan responsif sebagaimana dibayangkan oleh Smith.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alfian. 1983. *Pemilihan Umum dan Prospek Demokrasi di Indonesia,*” dalam Demokrasi dan Proses Politik, Jakarta: LP3ES.
- AlRasyid, M. Harun. 2010. *Ancaman Oligarki Partai* dalam Pemilu dalam Jurnal Kybernan, Vol. 1, No. 2 September 2010.
- Ananta, A., Arifin, E. N., Suryadinata, L. 2005. *Emerging Democracy in Indonesia*; Singapore.
- Angulo, Joan Richart. 2010, dalam Seminar kebijakan internasional (policy forum) dengan tajuk “*Desentralisasi dan Sistem Kepartaian*”

- yang diselenggarakan pada tanggal 10 Agustus 2010 bertempat di Ruang Seminar MAP UGM.
- Baswedan, Anies R., 2008. "Memerdekakan Arena Politik Daerah", dalam *aniesbaswedan.blogspot.com*, 14 Agustus 2008. Diakses pada 20:41 WIB, tanggal 25 Maret 2016.
- Brian C, Smith. 2012. *Desentralisasi, Dimensi Teritorial Suatu Negara*, Terjemahan Tim MIPI, Jakarta MIPI.
- Efriza. 2012. *Political Explore: Sebuah Kajian ilmu Politik*, Bandung: Alfabeta.
- Haris, Syamsuddin (ed). 2007. *Partai dan Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta ; LIPI.
- Hidayat, Syarif. 2008. "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation", Jurnal Poelitik, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2008.
- Jurnal IDEA International. 2008. "Penilaian Demokratisasi di Indonesia.pdf", disampaikan pada forum untuk Reformasi Demokratis.
- Kindleberger, Charles P., Maniacs, Panics, and Crashes. 1996. *A History of Financial Crises*, (New York : Johan Wiley & Sons, Inc., edisi 3).
- King, D.Y. 2003. Half-Hearted Reform. *Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*; Westport, Connecticut and London. The emergence of the Cartel Party; di dalam: Party Politics; 1(1); hal 5-28.
- Kurniawan, Robi Cahyadi. *Kepemimpinan Politik Lokal (Telaah undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah)*, dalam Proceeding Seminar Nasional "UU Pemda: Solusi atau Masalah Yang Baru?" Bandar Lampung, 30 April 2015.

- Liddle, R.W.(2003): *New Patterns of Islamic Politics in Democratic Indonesia*; di dalam: Asia Program; no.110; Woodrow Wilson International Center for Scholars; Washington, D.C.; hal 4-13.
- Mortimer, R. (1969): The Downfall of Indonesian Communism; di dalam: Miliband, R. / Saville, J.(eds.): The Socialist Register; London; hal 189-217.
- Nugroho, Heru (kata pengantar) dalam John Markoff. 2002. *Gelombang Demokrasi Dunia*. CCSS: Pustaka Pelajar.
- Randal, Vicky and Lars Svasand. 2002. *Party Institutionalization in New Democracies*, Party Politic, Vol 8, No. 1, Sage Publication, London, Hal 5-29.
- Romli, Lili. 2008. "Masalah Kelembagaan Partai Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru". *Jurnal Polrtika*. Vol 6 Tahun 2008
- Sutisna, Agus. 2011. *Analisis Konflik Pemilihan Umum Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kota Cilegon Tahun 2010*, Tesis, Jakarta : SPs Universitas Satyagama.